



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

3 (9) / 2009



Redaktor naczelny
prof. dr hab. *Jerzy Hausner*
Zastępca redaktora naczelnego
dr *Stanisław Mazur*

Dział Wywiady
dr *Marek Benio*

Sekretarz
Anna Szczepanik

Rada programowa
Andrzej Bukowski, Dagmir Długosz, Anna Giza-Poleszczuk, Jarosław Górniak,
Jerzy Hausner, Jan Herbst, Hubert Izdebski, Janusz Koczanowski, Tadeusz Kudłacz,
Adam Leszkiewicz, Stanisław Mazur, Grażyna Skąpska, Andrzej Sokołowski, Jacek Szlachta,
Magdalena Środa, Jan Jakub Wygnański, Janusz Zaleski, Marcin Zawicki

Recenzenci
Andrzej Antoszewski, Tadeusz Borkowski, Tadeusz Borys, Janusz Czapiński, Aniela Dylus,
Marian Filar, Krzysztof Frysztacki, Juliusz Gardawski, Anna Giza-Poleszczuk, Stanisława Golinowska,
Krzysztof Górlach, Grzegorz Gorzelak, Jarosław Górniak, Marian Grzybowski, Jerzy Hausner,
Andrzej Herman, Jacek Antoni Hołówka, Hubert Izdebski, Anna Karwińska, Janusz Koczanowski,
Leszek Korporowicz, Elżbieta Kryńska, Tadeusz Kudłacz, Michał Kulesza, Tadeusz Markowski,
Miroslawa Marody, Zbigniew Mikołajewicz, Józef Orczyk, Krystyna Poznańska, Andrzej Rychard,
Grażyna Skąpska, Andrzej Sokołowski, Paweł Swianiewicz, Jacek Szlachta, Urszula Sztanderska,
Piotr Sztompka, Tadeusz Szumlicz, Magdalena Środa, Jerzy Wilkin, Eugeniusz Wojciechowski,
Janusz Zaleski, Andrzej Zięba, Marek Zirk-Sadowski

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2009

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*
Adiustacja – *Inga Jaworska-Róg*

Adres redakcji:
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
www.msap.uek.krakow.pl

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa
tel./fax 022 826 59 21, 022 828 95 63, 022 828 93 91
dział handlowy: jak wyżej, w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl; scholar@neostrada.pl
www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)
Druk i oprawa: Paper & Tinta, Warszawa
Nakład: 450 egz.

Spis treści

<i>Piotr Kopyciński</i> Znaczenie koordynacji sieciowej w innowacyjnym rozwoju regionu	5
<i>Przemysław Kieliszewski, Marcin Poprawski</i> Instytucje publiczne i dyplomacja kulturalna. Potencjały i wyzwania	19
<i>Seweryn Krupnik, Agnieszka Otręba, Dariusz Szklarczyk</i> Siedem tez o dialogu społecznym w Polsce	33
<i>Marta Lackowska</i> Zarządzanie wielopoziomowe – nowe zastosowania koncepcji	53
<i>Michał Rutkowski</i> Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego	69
Wybór tekstów klasycznych	
<i>Mark Bevir</i> Decentryczna teoria rządzenia	81
Wywiady	
O jakości informacji o finansach publicznych, rozterminowaniu długu publicznego w samorządach i neutralnym systemie podatkowym Wywiad z Mirosławem Gronickim	99
Recenzje	
Michael James Hill, Peter L. Hupe (2002). <i>Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice</i> . London: Sage Publication	105

Contents

<i>Piotr Kopyciński</i> The Importance of the Governance Network in the Innovation Policy Processes	5
<i>Przemysław Kieliszewski, Marcin Poprawski</i> Public Institutions and Cultural Diplomacy. Possibilities and Challenges	19
<i>Seweryn Krupnik, Agnieszka Otręba, Dariusz Szklarczyk</i> Seven Theses on Sectoral Social Dialogue in Poland	33
<i>Marta Lackowska</i> Multi-level Governance – New Applications of the Concept	53
<i>Michał Rutkowski</i> The World Bank, Improving the Quality of Governance in a Changing World, the Situation of Poland, and the Challenges of the Economic Crisis.	69
Selection of classic texts	
<i>Mark Bevir</i> A Decentral Theory of Governance	81
Interviews	
On the Quality of Information on Public Finance, Public Debt Rescheduling in Local Governments and a Neutral Tax System. Interview with Mirosław Gronicki	99
Reviews	
Michael James Hill, Peter L. Hupe (2002). <i>Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice</i> . London: Sage Publication	105

Piotr Kopyciński

Znaczenie koordynacji sieciowej w innowacyjnym rozwoju regionu

Artykuł przedstawia zagadnienia koordynacji sieciowej w kontekście innowacyjności regionu. Autor zaprezentował wybrane definicje sieci, a także koncentruje się na zdefiniowaniu istoty koordynacji sieciowej, uwzględniając dwa podstawowe kierunki badań: analizę sieci społecznych (Social Network Analysis) i badania sieci polityk publicznych (Policy Network Studies). Przybliżył także podstawowe pojęcia związane z innowacyjnością. Dzięki temu mógł zarysować procesy koordynacji sieciowej w regionalnym systemie innowacji. W tym celu posłużył się wynikami badań realizowanych przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Na podstawie przytoczonych wyników w przyjętych wymiarach analizy ukazano, jak kształtują się wybrane procesy związane z koordynacją sieciową w województwie małopolskim. Pracę kończą podsumowanie i zbiór wniosków płynących ze wskazanych uwarunkowań procesów koordynacji sieciowej.

Słowa kluczowe: sieć, koordynacja sieciowa, innowacyjność.

Wstęp

Polityka innowacyjna jest jednym z kluczowych elementów rozwoju polskich regionów i z tego powodu należy tworzyć ramy teoretyczne, instytucjonalne oraz zestaw instrumentów wdrożeniowych, dzięki którym polskie województwa będą miały możliwość jej realizowania w sposób bardziej efektywny. Wdrażanie skutecznych instrumentów nabiera praktycznego znaczenia chociażby w kontekście absorpcji środków z funduszy Unii Europejskiej, z których znaczna część ma, w zamierzeniu decydentów, służyć podniesieniu poziomu innowacyjności. Prowadzenie polityki innowacyjnej dokonuje się również poprzez procesy koordynacji sieciowej. Autor sądzi, że koordynacja sieciowa w skuteczny sposób może przyczynić się do wzrostu innowacyjności regionu, gdyż uzupełnia tradycyjne mechanizmy prowadzenia polityki innowacyjnej.

1. Definicja sieci

Punktem wyjścia rozważań jest definicja pojęcia 'sieć'. A. Jewtuchowicz uważa, że „sieć jest zbiorem wyselekcjonowanych związków z wy-

branymi partnerami, wpisującymi się w relacje rynkowe przedsiębiorstw. Są one efektem poszukiwania komplementarnych zasobów, a głównym motywem powstawania sieci jest synergia i dążenie do zmniejszenia niepewności działania” (Jewtuchowicz 2001). Przykładem takich związków są relacje zachodzące w klastrach.

Zdaniem M. Alstynę na uwagę zasługują trzy definicje sieci (Alstynę 1997). Z punktu widzenia badacza nauk społecznych sieć to pewien model związków społecznych zachodzących pomiędzy poszczególnymi osobami, osobami zajmującymi określone stanowiska w strukturze hierarchicznej, grupami lub organizacjami (Sailer 1978, s. 73–90). Z kolei z punktu widzenia procesów ukierunkowanych na osiągnięcie celu sieci są postrzegane jako długoterminowe układy celowe odrębnych, ale powiązanych ze sobą, nastawionych na zysk organizacji. Układy te pozwalają tym instytucjom osiągać zysk bądź też utrzymać przewagę konkurencyjną (Alstynę 1997 za: Jarillo 1988, s. 32). Trzecia definicja nie dotyczy wprost zagadnienia sieci, lecz podejmuje kwestię organizacji sieciowej, uwzględniając przy tym możliwości adaptacyjne oraz elastyczność organizacji. Biorąc pod uwagę te parametry, organizacje sieciowe dostosowują się do niestabilnych

warunków w przypadkach, gdy problemy nie mogą być rozwiązane w ramach struktur hierarchicznych. Wzajemne oddziaływanie zachodzi wówczas zarówno pionowo, jak i przyjmuje charakter konsultacji niezwiązanych ze strukturą hierarchiczną organizacji. Tym samym komunikacja pomiędzy osobami z różnych poziomów struktury hierarchicznej częściej przypomina swobodne konsultacje niż polecenia wydawane przez przełożonego. W takim przypadku kierownik danej organizacji przestaje być jedyną osobą, która decyduje o wszystkich ważnych procesach zachodzących w danej instytucji (Alstyn 1997 za: Lawrence, Lorsch 1967, s. 188).

Interesująca z punktu widzenia niniejszej pracy jest definicja J. Kooimana i F.W. Scharpf. Zdaniem tych autorów pojęcie sieci wykorzystuje się w celu określenia wielowymiarowych relacji zachodzących pomiędzy instytucjami politycznymi, przy czym nacisk kładzie się nie na problematykę pionowej reprezentacji interesów, ale na rolę poziomych sieci w procesach społecznego współzależenia (*societal governance*) (Kooiman 1993, 2000; Scharpf 1994).

Jak można zauważyć na podstawie powyższych stwierdzeń, pojęcie sieci może być definiowane w różny sposób w zależności od przyjętego punktu wyjścia badacza. Istotne jest przy tym, czy uwzględniamy instytucje uczestniczące w procesach rynkowych, politycznych czy też organizacje bez precyzowania ich roli w procesach społeczno-gospodarczych. Powyżej przedstawiono tylko wybrane definicje prezentujące różne perspektywy badawcze. A. Jewtuchowicz zaproponowała stosunkowo ogólną definicję uwzględniającą relacje zachodzące na rynku. M. Alstyn zwraca uwagę na trzy definicje sieci, podkreślając związki pomiędzy pojedynczymi osobami lub organizacjami pozwalające na osiągnięcie określonych korzyści. Zdaniem tego autora w przypadku organizacji sieciowej istotny jest mechanizm dostosowawczy pozwalający odnaleźć się w niestabilnych warunkach. Wreszcie J. Kooiman i F.W. Scharpf zwrócili uwagę na istotę pojęcia sieci w kontekście relacji występujących w ramach procesów współzależenia. Niezależnie od podejścia badawczego, wszyscy cytowani wyżej badacze są zgodni, że sieć to pewien model związków (relacji), które zachodzą pomiędzy określonymi podmiotami. Tak rozu-

miane pojęcie będzie wykorzystywane w niniejszym opracowaniu do dalszej analizy.

W tej części opracowania autor chciałby przybliżyć jedną ze stosowanych klasyfikacji sieci. Wprawdzie analiza rodzajów sieci nie jest przedmiotem niniejszego opracowania, jednakże, zdaniem autora, ukazanie jednego z podziałów umożliwi lepsze zrozumienie pojęcia koordynacji sieciowej, gdzie istotną rolę odgrywają nieformalne relacje występującymi pomiędzy uczestnikami procesów koordynacji. Wśród licznych klasyfikacji pojęcia sieci spotykanych w literaturze przedmiotu (np. dwukierunkowe, jednokierunkowe, pionowe, poziome, wewnętrzne, stałe, dynamiczne, komputerowe, gospodarcze i społeczne oraz formalne i nieformalne) autor zwrócił uwagę na ostatni z wymienionych podziałów (formalne i nieformalne).

Sieć formalna to taki model związków zachodzących pomiędzy określonymi podmiotami, w którym mamy do czynienia z oficjalnym przepływem informacji (np. pisma urzędowe) często wynikającym z hierarchicznego podporządkowania (np. szeregowy pracownik w stosunku do przełożonego, delegatura urzędu w stosunku do centrali). Z tego powodu w przypadku sieci formalnych kanały przepływu informacji są ściśle określone i zapisane np. w wewnętrznych procedurach danej instytucji.

Z punktu widzenia badania procesów koordynacji sieciowej bardziej interesujące jest wyodrębnienie sieci nieformalnych. Można je zdefiniować jako splot relacji, wykorzystywanych do wymiany zasobów i usług (McGuire 2000, s. 1, za: Cook 1982; Scott 1991; Wellman 1983). Sieci nieformalne odróżniają się od formalnych tym, że nie są oficjalnie uznawane ani upoważnione do reprezentowania interesów organizacji, a zachodzące w ramach tych związków procesy wymiany mogą dotyczyć zarówno spraw osobistych, jak i służbowych (McGuire 2000, s. 1, za: Ibarra 1993). Poniżej wskazano przykłady sytuacji, w których może dojść do zawiązania sieci nieformalnych. Jedną z takich możliwości są okazje do nawiązywania kontaktów towarzyskich podczas wykonywania obowiązków służbowych. Takie relacje powstają wbrew zasadom hierarchiczności, poza liniami podporządkowania, a w tak powstałej sieci uczestniczą nie tylko współpracownicy danego szczebla. Podobne

sytuacje możemy zaobserwować na szczeblu instytucjonalnym – nieoficjalny obieg informacji ma miejsce np. w przypadku kontaktów klientów z urzędami czy też w kontaktach firm z jednostkami naukowymi. Nieoficjalne relacje przełożonego z pracownikiem (wynikające m.in. ze zgodności osobowości, bliskości wyrażanych poglądów) mogą przyczynić się np. do szybszego awansu zawodowego tego ostatniego, a przypadku kontaktów firmy z instytucją – do sprawniejszego rozstrzygnięcia spraw. Zauważono, że sieci nieformalne prężniej rozwijają się w sytuacjach niepewności, gdy ogólnie przyjęte regulacje i normy prawne nie wystarczają do osiągnięcia zamierzonego celu. Powstawaniu sieci nieformalnych sprzyja też niejasność przepisów prawnych. Badacze zwrócili uwagę, że zaprezentowany podział jest elastyczny – w pewnych okolicznościach sieć nieformalna może stać się siecią formalną (i *vice versa*). Przykładem takiej transformacji może być zarejestrowanie działalności gospodarczej, która wcześniej była prowadzona w tzw. „szarej strefie” (zob. szerzej: Korsching, Besser, Miller i in. 2009).

2. Pojęcie koordynacji sieciowej

Wśród obecnych trendów w funkcjonowaniu państwa i podmiotów prywatnych na szczególną uwagę zasługują m.in. takie procesy jak: decentralizacja, delegowanie uprawnień w obrębie administracji rządowej i samorządowej na jednostki wykonawcze lub na rzecz prywatnych podmiotów, powstawanie partnerstw publiczno-prywatno-społecznych, rozwój sektora pozarządowego. Zjawiska te przyczyniają się do przestawiania na myślenie i działanie kooperacyjne, wielopłaszczyznowe, czego przykładem jest właśnie koordynacja sieciowa. Na tej podstawie można stwierdzić, że koordynacja sieciowa staje się coraz istotniejszym wymiarem oddziaływania m.in. na politykę innowacyjną, co stało się jednym z powodów podjęcia tej problematyki w niniejszym opracowaniu.

Do zrozumienia istoty koordynacji sieciowej niezbędne jest zaprezentowanie pojęcia *governance*. Zauważono, że podejmowanie decyzji politycznych nie ogranicza się jedynie do sformalizowanych struktur rządowych. Politykę publiczną tworzą i realizują rozmaite formalne

i nieformalne podmioty, za pomocą mechanizmów i procesów rozumianych jako *governance*. Sformułowanie to nie ma jednego polskiego odpowiednika i jest tłumaczone jako ‘koordynacja działań zbiorowych’ (Jessop 2007, s. 7), współrządzenie lub rządzenie partycypacyjne, w którym uczestniczą struktury rządowe, pararządowe i pozarządowe (Hausner 2007, s. 49, za: Jessop 1997, s. 574).

Pojęcie *governance* może być różnie interpretowane. W tym miejscu autor chciałby odnieść się do jednego z nurtów debaty na ten temat. W tym celu zostaną przytoczone dwie definicje sformułowane przez autorów związanych z Bankiem Światowym. Zgodnie z pierwszą z nich *governance* to sposób, w jaki w danym kraju jest sprawowana władza w celu zarządzania zasobami przyczyniającymi się do rozwoju społeczno-gospodarczego (World Bank 1994, s. VII). Inna definicja głosi, że *governance* to tradycja oraz organizacje, za pomocą których sprawuje się władzę. *Governance* obejmuje procesy wyboru, kontroli i wymiany rządów (władzy) oraz zdolności rządów do skutecznego tworzenia i realizowania spójnej polityki (*sound policy*). *Governance* to także szacunek wobec podmiotów, które sprawują władzę nad procesami zachodzącymi między obywatelami a państwem w różnych aspektach gospodarczych i społecznych (Kaufmann 2008, s. 7).

Autorzy powyższych definicji *governance* sprowadzają rozumienie tego pojęcia do sposobu sprawowania władzy. Według innej grupy badaczy współrządzenie ujmuje sens coraz bardziej różniących się systemów politycznych, w tym takich, w których znaczącą rolę odgrywają niezależne podmioty publiczne, parapubliczne oraz prywatne. Niektórzy autorzy łączą pojęcie *governance* z problematyką sieci, zdefiniowanych wcześniej jako relacje zachodzące między określonymi grupami podmiotów. Jak pisze B. Jessop, „nowe formy partnerstwa, negocjacji i horyzontalnych powiązań (*networking*) zostały ustanowione lub rozszerzone przez zarządzających państwem, którzy w ten sposób starają się radzić sobie z osłabieniem ich społecznego mandatu (*declining legitimation*) i/lub niską skutecznością dotychczasowych metod uprawiania polityki” (Jessop 2007, s. 6).

W literaturze przedmiotu pojawiło się określenie *governance network* (tłumaczone na ję-

zyk polski jako 'koordynacja sieciowa', 'zarządzanie sieciowe' 'sieci koordynacji działań'). Sformułowanie to powstało w celu podkreślenia interakcji zachodzących między różnymi aktorami społecznymi i politycznymi, którzy realizują procesy współrzędzenia (*governance*) (Klijn 1996; Klijn, Koppenjan 2000, za: Marcussen, Torfing, s. 2–4).

Koordynacja sieciowa polega na wykreowaniu nowego mechanizmu rządzenia nazywanego 'rozsądkiem negocjacyjnym' (Scharpf 1994, za: Marcussen, Torfing, s. 2–4). Zgodnie z tym sformułowaniem, polityka publiczna jest kształtowana i reformowana w duchu negocjacji pomiędzy niezależnymi podmiotami posiadającymi własne zasady i zasoby. Instytucje te postanowiły rozwiązywać sytuacje kryzysowe za pomocą negocjacji, a nie konfliktu. Podjęcie odpowiednich decyzji nie jest wspierane przez istniejące środki prawne czy bodźce ekonomiczne. Gwarantami wdrożenia i przestrzegania postanowień są zaufanie i zobowiązanie (Scharpf 1997).

Najczęściej uznaje się, że koordynacja sieciowa zachodzi wśród podmiotów realizujących cele publiczne. Z tego punktu widzenia, oprócz przytoczonych powyżej definicji, pojęcie to może być opisane za pomocą pięciu stwierdzeń (Marcussen, Torfing 2003):

1. Poziome łączenie niezależnych, lecz uzależnionych od siebie podmiotów dążących do osiągnięcia zamierzonego celu.
2. Przyjętą formą kontaktów pomiędzy tymi podmiotami są negocjacje.
3. Podmioty te do pewnego stopnia posiadają mechanizm samoregulujący.
4. Podmioty te uczestniczą w realizacji celu *publicznego* w konkretnej dziedzinie.
5. Negocjacje pomiędzy podmiotami wykazują zinstytucjonalizowane ramy z elementami regulacyjnymi, normatywnymi oraz poznawczymi.

W literaturze pojawia się także nurt uznający, że koordynacja sieciowa ma miejsce w relacjach między przedsiębiorstwami. Przyjmując takie założenie, można powiedzieć, że koordynacja sieciowa to określone procesy zachodzące w trwałej i wewnętrznie uporządkowanej grupie niezależnych firm (jak również innych organizacji typu *non-profit*). Podmioty te biorą udział w tworzeniu produktów i usług, a w celu dostosowania do

warunków otoczenia oraz koordynacji procesów wymiany wykorzystywane są formalne i nieformalne układy. Zawijywane w takich układach kontrakty stają się wiążące w wyniku umowy społecznej, a nie przepisów prawnych (Jones, Hesterly, Borgatti 1997).

Powyższe rozważania w pewnym stopniu reasumuje tabela 1. Zawarte w niej sformułowania poruszają różne zagadnienia związane z problematyką sieci i koordynacji sieciowej.

W tabeli 1 ukazano stwierdzenia obrazujące różne rozumienie problematyki sieciowej. Zawarto w niej definicje sieci i sformułowania, które są określeniami koordynacji sieciowej. Analizując zapisy tabeli 1, można wyodrębnić koncepcje traktujące o systemie relacji (związków) (Dubini, Aldrich; Gerlach, Lincoln; Kreiner, Schultz; Larson; Powell) oraz te, które włączają w definicję podmioty pozostające w związkach (Alter, Hage; Granovetter, Liebeskind i in.; Miles, Snow). Pierwszą grupę można uznać za definicje sieci. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w punkcie 2. niniejszego opracowania, gdzie jako wspólną cechę przywoływanych tam definicji sieci (Kooiman, Scharpf oraz Jewtuchowicz) przyjmuje się uznawanie ich za pewien model związków.

W niniejszej pracy istotne jest jasne zdefiniowanie pojęcia koordynacji sieciowej, w celu zarysowania tej problematyki w kontekście innowacyjności regionu. Za określenia tego pojęcia można uznać zaliczone do drugiej grupy sformułowania z tabeli 1. Znajdują się tam definicje koordynacji sieciowej rozumianej jako pewien system relacji wraz z jednostkami pozostającymi w tych związkach. Ta grupa definicji z tabeli 1 oddaje istotę przytoczonych wcześniej sformułowań, charakteryzujących koordynację sieciową¹. Reasumując, można powiedzieć, że koordynacja to proces mający na celu zwiększanie korzyści, a sieć jest grupą podmiotów, pomiędzy którymi dochodzi do uzgodnień (koordynacji).

Procesy koordynacji sieciowej są przedmiotem dwóch podstawowych kierunków badań: analizy sieci społecznych (*Social Network Analysis*) i badań sieci polityk publicznych (*Policy Network*

¹ Pomijając wcześniejsze rozważania, czy koordynacja sieciowa zachodzi wśród podmiotów realizujących cele publiczne, czy też pomiędzy przedsiębiorstwami.

Tab. 1. Pojęcia i definicje związane z terminami 'sieć' i 'koordynacja sieciowa'

Autor	Pojęcie	Definicja koordynacji sieciowej
Alter, Hage 1993	Powiązania międzyorganizacyjne (<i>Interorganizational Networks</i>)	niezwiązane lub związane ze sobą grupy instytucji, które stanowią niehierarchiczne związki prawnie odrębnych jednostek
Dubini, Aldrich 1991	Sieci (<i>Networks</i>)	ukształtowane według określonych schematów wzory relacji zachodzących pomiędzy osobami, grupami i instytucjami
Gerlach, Lincoln 1992	'Sojusz Kapitalizmu' (<i>Alliance Capitalism</i>)	strategiczne, długookresowe relacje zachodzące w różnych branżach
Granovetter 1994; 1995	Grupy interesu (<i>Business Groups</i>)	zbiór firm związanych ze sobą formalnie lub nieformalnie poprzez pośrednie formy związków (<i>w domyśle: pomiędzy rynkiem a hierarchią</i>)
Kreiner, Schultz 1993	Sieci (<i>Networks</i>)	nieformalna współpraca międzyinstytucjonalna
Larson 1992	Formy organizacji sieciowej (<i>Network Organizational Forms</i>)	długookresowa wymiana, powodująca powstanie współzależności, które polegają na powiązaniu obowiązków, oczekiwań, reputacji i wzajemnych interesów
Liebeskind, Oliver, Zucker, Brewer 1996	Sieci społeczne (<i>Social Networks</i>)	wspólnota jednostek, wśród których zachodzą procesy wymiany opierające się jedynie na wspólnych normach i wzajemnym zaufaniu
Miles, Snow 1986; 1992	Organizacje sieciowe (<i>Network Organizations</i>)	związki firm lub innych wyspecjalizowanych jednostek, które są koordynowane przez mechanizmy rynkowe
Powell 1990	Sieciowe formy organizacji (<i>Network Forms of Organization</i>)	poziome formy wymiany; niezależne przepływy zasobów, wzajemne kanały komunikacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Jones, Hesterly, Borgatti (1997), s. 915.

Studies). Pierwszą z nich uznaje się za metodę ilościową, kładącą nacisk na relacje pomiędzy uczestnikami sieci i ich pozycję w strukturze sieciowej. W analizie sieci społecznych przyjęto, że sieci możemy traktować jako trwałe wzory relacji między danymi podmiotami (Wasserman, Faust 1994) lub po prostu jako strukturę związków w życiu społecznym (Marcussen, Olsen 2005 za: Smith-Doer, Powell 2005). W tym przypadku nacisk badawczy jest położony na charakter relacji między podmiotami oraz względną pozycję tych podmiotów w większej strukturze przepływu informacji i zasobów (Gould 2003). Innymi słowy, w tym kierunku badań przedmiotem analizy są możliwe oraz ograniczone wymiary wzorowych (przykładowych) relacji aktorów społecznych umiejscowionych w systemie (Marcussen, Olsen 2005 za: Emirbayer, Goodwin 1994).

Z kolei badania sieci polityk publicznych wykorzystują w większym stopniu narzędzia jakościowe, kładąc nacisk na działania, a także na szerszy kontekst instytucjonalny, w którym funkcjonują sieci (Marcussen, Olsen 2005). Zgodnie

z założeniami tych badań zarządzanie sieciowe to względnie stabilne połączenie niezależnych, ale uzależnionych od siebie podmiotów, prowadzących negocjacje w stosunkowo zinstytucjonalizowanej społeczności, której samodzielność jest ograniczona zewnętrznymi regulacjami. Celem tym negocjacji jest realizacja polityk publicznych.

Podsumowując tę część rozważań, można zdefiniować sieci jako relacje zachodzące pomiędzy określonymi podmiotami. Choć pojęcie *governance* rozumie się jako sposób sprawowania władzy, to wyjaśnienia tego sformułowania mogą być różne. Istotne jest stwierdzenie, że *governance* (współrzędzenie) to mechanizmy i procesy tworzenia oraz realizacji polityki publicznej przez podmioty posiadające formalne bądź nieformalne umocowanie w określonych strukturach. Tak rozumiane współrzędzenie pozwala na wprowadzenie definicji koordynacji sieciowej (*governance network*), czyli interakcji zachodzących wśród różnych aktorów społecznych i politycznych, którzy realizują procesy współrzędzenia.

3. Innowacyjność

3.1. Innowacja a innowacyjność

Pojęcie ‘innowacja’ można rozumieć na wiele sposobów. Z punktu widzenia ekonomii niezwykle ważna jest definicja zaproponowana przez J. Schumpetera. Według tego autora innowacja to nowa kombinacja środków produkcji obejmująca „1. Wprowadzenie nowego towaru (...); 2. Wprowadzenie nowej metody produkcji (...); 3. Otwarcie nowego rynku (...); 4. Zdobycie nowego źródła surowców (...); 5. Przeprowadzenie nowej organizacji (...)” (Schumpeter 1960, s. 104). W pierwszym z cytowanych przypadków możemy mówić o innowacji produktowej, a w drugim – procesowej. Od pojęcia ‘innowacja’ należy odróżnić ‘innowacyjność’, którą można określić – bazując na spostrzeżeniach J. Schumpetera – jako zdolność poszczególnych podmiotów do praktycznego wdrażania innowacyjnych pomysłów. Innymi słowy, innowacyjność to „zdolność i motywacja gospodarki (przedsiębiorstw) do ustawicznego poszukiwania i wykorzystywania w praktyce wyników badań naukowych, nowych koncepcji, pomysłów i wynalazków” (Markowski, Stawasz, Zembaczyński 1997, s. 17). Do podobnych wniosków dochodzi A. Pomykański, zdaniem którego innowacyjność to zdolność danego podmiotu do szukania, wdrażania i upowszechniania innowacji (Pomykański 2001a, s. 15).

Interesująca jest również definicja innowacji zaproponowana przez P. Druckera. Zgodnie z nią innowacja to: „szczególne narzędzie przedsiębiorców, za pomocą którego zmiany czynią okazję do podjęcia nowej działalności gospodarczej lub świadczenia nowych usług (...)” (Drucker 1992, s. 29). Innowacja jest specyficznym narzędziem przedsiębiorczości – działaniem, które nadaje zasobom nowe możliwości tworzenia bogactwa. Drucker wyodrębnił także sytuacje, których zaistnienie może przyczynić się do powstania pomysłu innowacyjnego. Są to: nieoczekiwane powodzenie lub niepowodzenie przedsięwzięcia, brak zgodności pomiędzy istniejącą rzeczywistością a zakładaną sytuacją, konieczność doskonalenia słabych organów w procesie produkcji, zaskakujące zmiany w strukturze rynkowej (Drucker 1992). Z kolei Ph. Kotler pod-

kreślał wynik procesów innowacyjnych. Jego zdaniem innowacja to wszelkie wyniki inwencji i pracy ludzkiej w postaci idei, usługi lub rzeczy uważanej przez odbiorcę (konsumenta) za nową (Kotler 1994). Wreszcie Ch. Freeman stwierdził, że innowacja to pierwsze handlowe wprowadzenie nowego produktu, procesu, systemu lub urządzenia (Freeman 1982). A. Pomykański traktuje innowację jako proces, w ramach którego mają miejsce działania związane z powstaniem pomysłu (na produkt, usługę), stworzeniem wynalazku oraz jego wdrożeniem (2001b, s. 17).

Warto również powołać się na definicję podawaną w *Podręczniku Oslo* – wspólnej publikacji OECD i Eurostatu odnoszącej się do problematyki gromadzenia i wykorzystania danych na temat działalności innowacyjnej. Według autorów tego wydawnictwa, „innowacja (*innovation*) to wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu (wyrobu lub usługi) lub procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem” (OECD 2008, s. 48–49).

W powyższych definicjach można zauważyć różne podejścia do problematyki innowacji. J. Schumpeter stwierdził, że innowacja to rezultat podjętych działań, w wyniku których powstaje nowy produkt lub ma miejsce nowy proces. Tymczasem A. Pomykański zwraca uwagę na czynność prowadzącą do wdrożenia innowacji. Ch. Freeman oraz autorzy OECD za innowację uważają pierwsze wprowadzenie nowego produktu (procesu itd.). Z kolei P. Drucker zwraca uwagę na sytuacje, w których może powstać innowacja, a Ph. Kotler podkreśla, że przesłanką decydującą o innowacyjności jest uznanie wyników czyjejs pracy za nowość.

Znajomość pojęć: ‘sieć’ oraz ‘innowacyjność’ pozwala na wprowadzenie definicji sieci innowacyjnych. Definiuje się je jako procesy interakcji zachodzące pomiędzy różnorodnymi podmiotami szczebla regionalnego, krajowego i ponadnarodowego zaangażowanymi w procesy powstawania innowacji. Tak rozumiane sieci innowacji są samotrzymującymi się strukturami społecznymi utworzonymi w niestabilnych warunkach. Sieci te zawiązują się, gdyż podmioty zaangażowane w procesy powstawania innowacji (firmy, szkoły wyższe, instytucje publiczne),

albo nie były w stanie samodzielnie zdiagnozować problemu zaistniałego na jednym z etapów powstawania innowacji, albo też po zdiagnozowaniu problemu nie znalazły pomysłu na jego rozwiązanie (Pyka, Kuppers 2002, s. 7). W związku z tym szukają wsparcia w otoczeniu zewnętrznym, zawiązując sieci. Sprawne funkcjonowanie tych układów pozwala m.in. skrócić czas niezbędny do wdrożenia innowacji, a także wynegocjować lepsze warunki w przypadku zakupu rozwiązania od partnerów zewnętrznych.

Ł. Mamica proponuje natomiast: „Politykę innowacyjną określić można jako działalność władz publicznych i innych podmiotów (szkół wyższych, jednostek o charakterze naukowym i badawczo-rozwojowym) polegającą na tworzeniu za pomocą określonych metod i środków warunków do wzrostu konkurencyjności firm poprzez powstawanie i transfer innowacji, przy uwzględnieniu działań koordynacyjnych i regulacyjnych w sektorze nauki, edukacji i sfery badawczo-rozwojowej” (Mamica 2007, s. 22). W zakresie działań realizowanych przez władze publiczne polityka innowacyjna jest uważana za podsystem polityki ekonomicznej rozumianej jako „świadome oddziaływanie władz państwowych na gospodarkę narodową – na jej dynamikę, strukturę i funkcjonowanie, na stosunki ekonomiczne w państwie oraz na jego relacje gospodarcze z zagranicą” (Winiarski 1994, s. 12). Wyodrębnienie polityki innowacyjnej jako kategorii analitycznej nastąpiło dopiero kilkadziesiąt lat temu².

3.2. Regionalny system innowacji jako sieć

Polityka innowacyjna województwa odnosi się do elementów tzw. regionalnego systemu innowacji (RSI). RSI to zbiór podmiotów posiadających wpływ na procesy innowacyjne w regionie oraz relacje zachodzące między tymi podmiotami. System ten obejmuje podmioty świata nauki, przedsiębiorstwa oraz instytucje otoczenia biznesu, między którymi występują powiązania sieciowe.

² Za punkt przełomowy uznaje się konferencję OECD w 1967 r. we Frascati. Według autorów OECD polityka innowacyjna stała się wypadkową polityki naukowo-technicznej i polityki przemysłowej.

Wśród typów podmiotów funkcjonujących w ramach RSI, zaliczanych przez T. Markowskiego do poszczególnych podsystemów RSI, należy wymienić:

- jednostki naukowe (*podsystem naukowo-badawczy*),
- przedsiębiorstwa zajmujące się wprowadzaniem nowych rozwiązań (*podsystem produkcyjno-usługowy*),
- instytucje otoczenia biznesu (*podsystem instytucjonalny*),
- instytucje finansowe wspomagające wprowadzanie innowacji (*podsystem finansowy*),
- specyficzne uwarunkowania społeczno-gospodarczo-historyczne charakterystyczne dla danego regionu (*podsystem społeczno-kulturowy*) (Markowski 2000).

RSI możemy rozpatrywać jako sieć, w której zachodzą procesy koordynacji pomiędzy wyżej wymienionymi rodzajami instytucji. Przyjmują one charakter formalnych i nieformalnych kontaktów związanych z przepływem wiedzy, informacji i środków finansowych.

W ramach regionalnej polityki innowacyjnej prowadzonych jest wiele działań, w których zachodzą relacje sieciowe. O tego typu zachowaniach można mówić m.in. w przypadku podziału środków z funduszy Unii Europejskiej (relacja beneficjent–instytucja wdrażająca) czy też przy załatwianiu spraw wynikających z procedur urzędowych (relacja klient–urząd). Wreszcie relacje sieciowe zachodzą na styku biznesu, władzy publicznej i środowiska naukowego.

4. Koordynacja sieciowa a innowacyjność regionu

Jak już zostało wspomniane, koordynacja to proces mający na celu zwiększanie korzyści, a sieć jest grupą podmiotów, pomiędzy którymi dochodzi do uzgodnień (koordynacji). W celu dalszych rozważań autor zmodyfikował cytowaną wcześniej definicję koordynacji sieciowej (Jones, Hesterly, Borgatti 1997) na potrzeby badania relacji zachodzących w regionalnym systemie innowacji. Chodzi o jedno zastrzeżenie – koordynacja sieciowa obejmuje nie tylko firmy i organizacje typu *non-profit*, ale również innych aktorów regionalnych, do których należą m.in. jednostki naukowe (w tym szkoły wyż-

sze). Modyfikując wspomnianą definicję na potrzeby analizy regionalnej, możemy powiedzieć, że koordynacja sieciowa to określone procesy zachodzące w trwałej i wewnętrznie uporządkowanej grupie niezależnych firm zajmujących się wprowadzaniem nowych rozwiązań, jednostek naukowych (w tym szkół wyższych), instytucji otoczenia biznesu, jak również instytucji finansowych funkcjonujących w regionalnym systemie innowacji. Biorą one udział w tworzeniu produktów i usług, przy których powstawaniu wykorzystywane są formalne i nieformalne układy, w celu dostosowania do warunków otoczenia oraz koordynowania i ochrony procesów wymiany. Zawiązywane w takich układach kontrakty stają się wiążące w wyniku umowy społecznej, a nie przepisów prawnych.

W niniejszej części opracowania autor zamierza skoncentrować się na ukazaniu kilku praktycznych aspektów funkcjonowania koordynacji sieciowej szczebla regionalnego w kontekście polityki innowacyjnej.

Przyjęto przy tym następujące wymiary analizy:

- znaczenie układów sieciowych w podniesieniu innowacyjności firm,

- perspektywy współpracy sieciowej w przyszłości,
- źródła informacji w sieci,
- współpraca firm z jednostkami badawczymi.

4.1. Znaczenie układów sieciowych w podniesieniu innowacyjności firm

W badaniach przeprowadzonych w projekcie „Foresight technologiczny na rzecz zrównoważonego rozwoju Małopolski” (szerzej zob. Hausner 2008), na wybranych firmach (wraz z instytucjami otoczenia biznesu) oraz jednostkach naukowych uczestniczących w procesach koordynacji sieciowej oceniono znaczenie uczestnictwa w układach sieciowych w zakresie jego wpływu na podniesienie innowacyjności firm³. Uczestnictwo to zostało ocenione jako mające więcej niż średnie znaczenie zarówno przez przedstawicieli badanych przedsiębiorstw, jak i jednostek naukowych: 14% firm nadało znaczeniu wspomnianego uczestnictwa wartość 2, 43% – 3, a kolejne 43% – wartość 4 w pięciopunktowej skali, gdzie 1 oznacza najniższą ważność a 5 najwyższą (Tabela 2). Z kolei bada-

Tab. 2. Znaczenie wymienionych działań dla możliwości istotnego podniesienia poziomu innowacyjności firm (wg opinii ekspertów reprezentujących firmy i instytucje otoczenia biznesu oraz jednostki naukowe) (%)

	1 Najniższa ważność		2		3		4		5 Najwyższa ważność	
	F	JN	F	JN	F	JN	F	JN	F	JN
1. Zapewnienie odpowiedniej podaży dobrze przygotowanych absolwentów szkół wyższych	0	0	14	0	14	0	29	29	43	71
2. Uczestnictwo w układach sieciowych	0	0	14	0	43	50	43	50	0	0
3. Zwiększenie możliwości korzystania ze środków pomocowych UE przeznaczonych na wsparcie innowacyjności	0	0	0	0	0	14	43	57	57	29
4. Zwiększenie ulg o charakterze fiskalnym dla podmiotów prowadzących prace badawczo-rozwojowe	14	0	0	0	0	14	0	0	86	86

F – opinie ekspertów reprezentujących firmy; JN – opinie ekspertów reprezentujących jednostki naukowe.

Źródło: obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

³ Badanie te miały charakter jakościowy i stanowiły podstawę do zweryfikowania założeń przyjętych we wcześniejszych etapach projektu (panel ekspertów ds. wzrostu gospodarczego).

ne jednostki naukowe w przypadku tego samego pytania zaznaczyły wartości 3 i 4 (po 50%) (Kopyciński, Mamica 2008).

4.2. Perspektywy współpracy sieciowej w przyszłości

Badane firmy i jednostki naukowe niejednznacznie odniosły się do możliwości intensyfikacji współpracy sieciowej. Autorzy badania postanowili więc zmodyfikować pierwotnie brzmiącą hipotezę badawczą: „W przyjętej perspektywie czasowej nastąpi rozwój układów sieciowych i ich znaczenie dla wzrostu innowacyjności gospodarki” na „W przyjętej perspektywie czasowej nastąpi umiarkowany rozwój układów sieciowych i ich znaczenie dla wzrostu innowacyjności gospodarki”. Ankietowani ocenili bowiem, że do 2020 r. nastąpi umiarkowany wzrost odsetka firm uczestniczących w kontaktach z podmiotami związanymi z innowacyjnością, jak również umiarkowana intensyfikacja kontaktów firm z tymi instytucjami. Zdaniem większości badanych, w przyjętej perspektywie czasowej nastąpi umiarkowany wzrost zainteresowania wchodzeniem do krajowych i między-

narodowych układów sieciowych. Na podobnym poziomie będzie miała miejsce intensyfikacja aktywności w sieciach. Zarazem, zdaniem respondentów, nie zaistnieje występowanie z tego typu układów.

4.3. Źródła informacji w sieci

Interesujących informacji dotyczących procesów koordynacji sieciowej dostarczyły też badania podaży i popytu na innowacje w ramach projektu „Rynek innowacji w Małopolsce”⁴. W przypadku badania popytu poproszono firmy o podanie źródeł informacji o potrzebie wprowadzania innowacji (Tabela 3). Przedsiębiorstwa najczęściej wskazywały na swoich klientów (69,4% firm nadało temu źródłu ocenę ‘ważne’). Drugie miejsce w tym rankingu zajęli konkurenci i inne przedsiębiorstwa (60,8% ocen ‘ważne’). Rządziej (35,9% ocen ‘ważne’) wskazywano na dostawców wyposażenia. Z punktu widzenia wdrożenia nowych produktów i usług (poza informacjami od klientów) ankietowane firmy wskazywały na powstawanie różnego typu powiązań sieciowych z innymi przedsiębiorstwami (wśród których są również bezpośredni konku-

Tab. 3. Struktura ankietowanych firm ze względu na wskazane preferencje dotyczące ważności źródeł informacji o potrzebie wprowadzenia innowacji w firmie w skali 1 do 3, gdzie 1 nieważne – 3 ważne (%)

	nieważne (1)	średnio ważne (2)	ważne (3)
dostawcy wyposażenia	35,9	28,1	35,9
klienci	12,0	18,7	69,4
konkurenci i inne przedsiębiorstwa	17,6	21,6	60,8
jednostki badawczo- rozwojowe	86,2	9,9	3,9
placówki naukowe PAN	95,9	3,4	0,7
szkoły wyższe	89,8	7,5	2,7
inne jednostki naukowe	89,1	5,4	5,4
konferencje, spotkania	32,6	42,0	25,4
targi, wystawy	38,4	28,2	33,3
urzędy, agencje samorządowe	77,3	14,7	8,0
centra transferu technologii	87,7	7,5	4,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

⁴ Badania te przeprowadzono w 2006 r. na próbie ok. 250 małych i średnich przedsiębiorstw (popyt na innowacje) oraz 15 jednostek naukowych w Małopolsce (podaż innowacji). Ich wyniki zostały zawarte w dwóch raportach: *Raport z badania popytu na innowacje w ramach projektu „Rynek innowacji w Małopolsce”*, MSAP AE, Kraków 2006 oraz *Raport z badania podaży innowacji w ramach projektu „Rynek innowacji w Małopolsce”*, MSAP AE, Kraków 2006.

renci danej firmy), w celu uzyskania informacji o konieczności wprowadzenia innowacji.

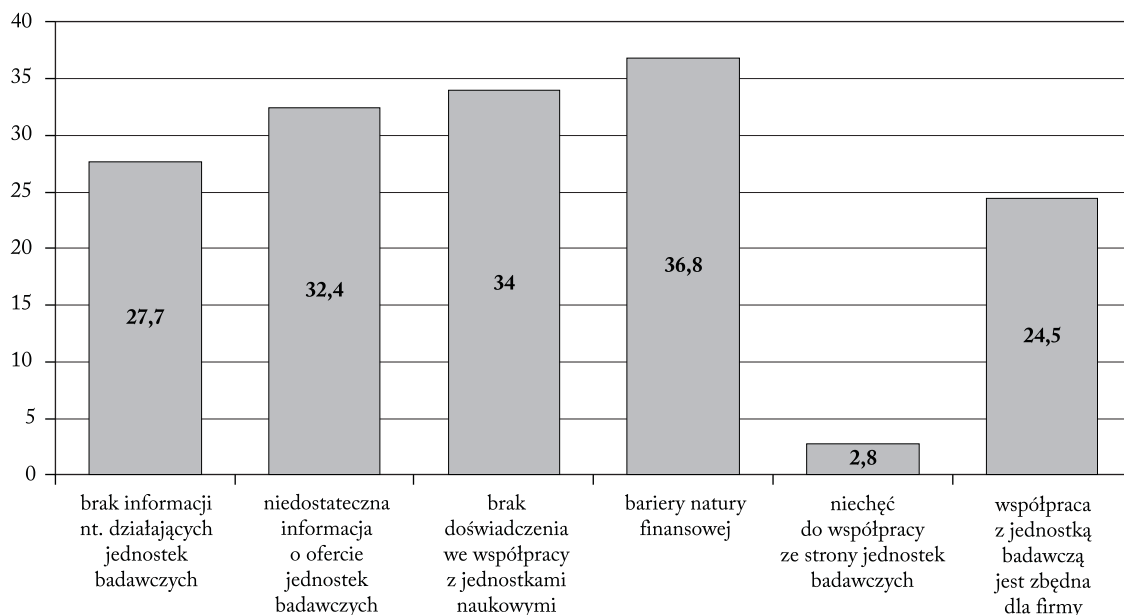
Wydaje się, że wyniki przytoczonych w tabeli 3 wyników badań nie odbiegają od intuicyjnej wiedzy w zakresie pozyskiwania przez firmy informacji o konieczności wprowadzania nowych rozwiązań. Dla przedsiębiorstw najważniejsze są sygnały płynące od odbiorców rozwiązań, a także od konkurentów. W obu przypadkach informacje z tych źródeł stanowią istotny bodziec do wprowadzania innowacji. W dalszej kolejności plasują się dostawcy wyposażenia, a także miejsca wymiany doświadczeń (targi i wystawy, konferencje i spotkania). Bazując na definicji koordynacji sieciowej (Jones i in. 1997), można powiedzieć, że w przypadku pozyskiwania informacji o potrzebie wprowadzenia innowacji, przedsiębiorstwa uczestniczą w procesach koordynacji sieciowej, przy czym w pierwszej kolejności istotne są relacje zachodzące między firmą a klientem, a także firmą a jej konkurentami. Uczestnictwo w procesach koordynacji sieciowej pozwala firmom na dostosowanie się do warunków otoczenia, czyli w tym przypadku uznania konieczności wprowadzenia nowego rozwiąza-

nia. Wdrażanie nowych rozwiązań jest konsekwencją umów społecznych (informacji zdobytych od klientów i konkurencji).

4.4. Współpraca firm z jednostkami badawczymi

W tych samych badaniach poproszono firmy o określenie, czy współpracują z podmiotami badawczo-rozwojowymi. Jedynie 11,5% ankietowanych odpowiedziało pozytywnie na to pytanie. Jeśli już firmy współpracują, to przede wszystkim z jednostkami z spoza Małopolski (50% ze współpracujących), a dopiero w drugiej kolejności z podmiotami z tego regionu (41%). Z jednostkami zagranicznymi współpracowało 9% firm.

Prawie 2 razy więcej (20,2%) ankietowanych firm współpracowało ze szkołami wyższymi. Wśród przedsiębiorstw dominuje zdecydowanie współpraca z uczelniami z województwa małopolskiego (aż 92,2% wskazań). Tylko 3,9% firm współpracowało z uczelniami zagranicznymi. Najczęściej wskazywany typ szkół wyższych, z którymi podejmowana była współpraca, sta-



Ryc. 1. Struktura odpowiedzi na pytanie dotyczące głównych trudności w kontaktowaniu się i współpracy z jednostkami badawczymi

Źródło: obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

nowiły szkoły techniczne (56,5% wskazań). Na drugim miejscu znalazły się szkoły ekonomiczne (17,7%). Po 6,5% firm współpracowało z uczelniami rolniczymi oraz innego typu.

Interesujące są także odpowiedzi dotyczące przyczyn niepodjęcia współpracy z jednostkami badawczymi. Wśród nich firmy wymieniały: kwestie natury finansowej (36,8%), brak doświadczenia we współpracy z jednostkami naukowymi (34,0%), niedostateczną informację o ofercie jednostek badawczych (32,4%) oraz brak informacji nt. działających jednostek badawczych (27,7% wskazań). Co ważne, reprezentanci ankietowanych firm w zasadzie nie zauważyli niechęci do współpracy ze strony jednostek badawczych (jedynie 2,8% wskazań). Szczegółowe informacje przedstawia rycina 1.

Na podstawie przytoczonych wyżej wyników badań można zauważyć, że przedsiębiorstwa uczestniczą w pewnych formach koordynacji sieciowej. Wspomniane badania nie pozwalają wprawdzie kompleksowo przedstawić intensywności i charakteru tych procesów, jednak można zwrócić uwagę na kilka istotnych kwestii związanych z tym zagadnieniem. Współpraca w formie koordynacji sieciowej ma miejsce w celu podniesienia poziomu innowacyjności firm, przyczyniając się (zdaniem respondentów – umiarkowanie) do wzrostu poziomu innowacyjności gospodarki. Procesy koordynacji sieciowej pozwalają firmom na zdobycie informacji o potrzebie wprowadzania innowacji; często korzystają one z kontaktów z konkurencją. Wreszcie procesy te mają miejsce w przypadku kontaktów przedsiębiorstw z jednostkami badawczymi.

Podsumowanie, wnioski

1. Kontakty sieciowe to istotne relacje zachodzące w środowisku społeczno-gospodarczym. O charakterze tych związków (rodzaju sieci) decydują takie czynniki, jak: niepewność działania, niewystarczająca rola tradycyjnie pojmowanych instytucji, charakter danej branży. Należy oczekiwać wzrostu znaczenia układów sieciowych w gospodarce, co jest związane m.in. z niepewnością na rynkach oraz opóźnieniami w dostosowaniu zakresu kompetencyjnego instytucji do stojących wobec nich wyzwań.

2. Koordynacja sieciowa zachodzi zarówno w relacjach międzyludzkich, jak i między instytucjami. Procesy koordynacji sieciowej należy traktować jako zjawisko wszechobecne i wykorzystać potencjał płynący z ich istnienia na rzecz wzmacniania poziomu innowacyjności gospodarki. Procesy te uzupełniają tradycyjne sposoby rządzenia w tych sytuacjach, gdy formalne rozwiązania nie pomagają zlikwidować problemu. Wówczas zamiast doprowadzać do sytuacji konfliktowych, próbuje się rozwiązać sporne kwestie za pomocą negocjacji.

3. Wśród wielu rodzajów sieci na szczególną uwagę zasługuje funkcjonowanie sieci formalnych i nieformalnych oraz ich wzajemne przenikanie (także transformacja sieci nieformalnych w formalne i *vice versa*). Związki te odgrywają dużą rolę w procesach uzyskiwania informacji o konieczności wprowadzania innowacji (patrz badania „Rynek innowacji...”).

4. Podział na sieci formalne i nieformalne jest istotny z punktu widzenia zrozumienia definicji koordynacji sieciowej. W procesach koordynacji sieciowej przyjmuje się, że instytucje rozwiązują sytuacje kryzysowe za pomocą negocjacji, a nie konfliktu. Zarazem podjęcie odpowiednich decyzji nie wynika ze stosowania istniejących środków prawnych czy bodźców ekonomicznych. Gwarantami wdrożenia i przestrzegania postanowień są bowiem zaufanie i zobowiązanie.

5. Założenie z punktu 2. znajduje potwierdzenie w badaniach przeprowadzonych w Małopolsce w ramach projektu „Foresight technologiczny na rzecz zrównoważonego rozwoju Małopolski”. Zdaniem respondentów do 2020 r. nastąpi umiarkowany wzrost znaczenia układów sieciowych i ich wpływu na wzrost poziomu innowacyjności gospodarki. Uwzględniając znaczenie koordynacji sieciowej w dopełnianiu funkcji tradycyjnie pojmowanych instytucji, należy podejmować działania na rzecz stymulowania tego typu związków. Na szczeblu regionalnym szczególną rolę w tym zakresie powinny pełnić władze samorządowe oraz instytucje otoczenia biznesu.

6. Cytowani w punkcie 5. respondenci zdają się dostrzegać pozytywne aspekty funkcjonowania w otoczeniu sieciowym – firmy nie przewidują wychodzenia z układów sieciowych, sygnalizując zarazem niedostateczny poziom infor-

macji na temat oferty potencjalnych partnerów z sektora badawczego.

7. Na podstawie przedstawionych rozważań teoretycznych i wyników badań autor nie jest w stanie jednoznacznie określić, czy uczestnictwo w układach sieciowych wpływa na poziom innowacyjności przedsiębiorstw. Hipoteza ta znalazła wprawdzie uznanie zarówno przez przedstawicieli firm, jak i jednostek naukowych ankietowanych w ramach projektu „Foresight...” jako mająca więcej niż średnie znaczenie dla poziom innowacyjności. Jednak udzielone odpowiedzi nie pozwalają wprost potwierdzić bądź zanegować tak postawione pytanie badawcze.

8. Firmy doceniają znaczenie kontaktów sieciowych w procesie wprowadzania nowych produktów (usług) (badanie w ramach projektu „Rynek innowacji...”). W celu uzyskania informacji o konieczności wprowadzenia innowacji w pierwszej kolejności wykorzystują sygnały pozyskane od klientów bądź nawiązują kontakty sieciowe z innymi przedsiębiorstwami.

9. Znikomy odsetek firm wskazanych w punkcie 8. współpracuje z podmiotami badawczo-rozwojowymi. Firmy kooperują przede wszystkim z jednostkami z innych regionów, a dopiero w drugiej kolejności z Małopolski. Inaczej wygląda współpraca firm ze szkołami wyższymi. W tym przypadku dominuje kooperacja z uczelniami z województwa małopolskiego.

10. Ankietowane firmy wykazują niewielką aktywność w podejmowaniu współpracy z jednostkami badawczymi. Jako przyczyny braku tego typu działań przedsiębiorcy wskazywali kwestie natury finansowej oraz brak informacji o funkcjonujących jednostkach badawczych. Jedynie niewielki odsetek respondentów zauważył niechęć do współpracy ze strony jednostek badawczych. Wraz ze stopniowym zbliżaniem się poziomu rozwoju Polski do średniej unijnej, należy oczekiwać zwiększania nakładów na działalność B+R. Wynikać to będzie m.in. ze zmniejszania się liczby możliwych do skopiowania rozwiązań innowacyjnych. Tym samym powinno wzrosnąć zainteresowanie firm współpracą z innymi podmiotami w zakresie B+R.

Bibliografia

Alstyn M. (2009). „The State Of Network Organization: A Survey in Three Frameworks”, *MIT Center for Coordination Science Working Paper Series nr 192*, (<http://ccs.mit.edu/links.html>, 20.04.2009).

Drucker P. (1992). *Innowacja i przedsiębiorczość*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.

Dworczyk M., Szlasa R. (2001). *Zarządzanie innowacjami*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.

Emirbayer M., Goodwin J. (1994). „Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency”, *American Journal of Sociology*, nr 99(6), s. 1411–1454.

Freeman Ch. (1982). *The Economist of Industrial Innovation*. London: F. Piner.

Gould R.V. (2003). „Uses of Network Tools in Comparative Historical Research”, w: J. Mahoney, D. Rueschemeyer (red.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 241–269.

Hausner J. (red.) (2008). *Foresight technologiczny na rzecz zrównoważonego rozwoju Małopolski*. Kraków: MSA UEK.

Hausner J. (2007). „Od administracji publicznej do *public governance*”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.

Jarillo C. (1988). „On Strategic Networks”, *Strategic Management Journal*, nr 9, s. 31–41.

Jasiński A.H. (1998). *Innowacje techniczne a działalność marketingowa*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego.

Jessop B. (2007). „Promowanie «dobrego rządzenia» i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2.

Jewtuchowicz A. (2001). „Rozwój, środowisko, sieci innowacyjne i lokalne systemy produkcyjne”, w: K.B. Matusiak, E. Stawasz, A. Jewtuchowicz (red.), *Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnych firm*. Łódź: Katedra Ekonomii UŁ.

Jones C., Hesterly W.S., Borgatti S.P. (1997). „A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms”, *Academy of Management Review*, nr 22(4), s. 915.

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2008). *Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996–2007. World Bank Policy Research June 2008*. Washington D.C.: World Bank.

Klijn E.H. (1996). „Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept of Policy Network and

- Its Problems”, *Administration and Society*, nr 28(1), s. 90–119.
- Klijn E.H., Koppenjan F.M. (2000). „Public Management and Policy Networks – Foundations of a Network Approach to Governance”, *Public Management*, nr 2(2), s. 135–158.
- Knoke D. i in. (1996). *Comparing Policy Networks: Labour Politics in the U.S., Germany and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kooiman J. (red.) (1993). *Modern Governance. New Government–Society Interactions*. London: Sage.
- Kopyciński P., Mamica Ł. (2008). *Raport z badań ankietowych. Panel Wzrost gospodarczy. Podobszar Innowacje. Firmy i jednostki naukowe*. Kraków: MSAP UEK (dokument niepublikowany).
- Kopyciński P., Mamica Ł. (2006). *Raport z badania podaży innowacji w ramach projektu „Rynek innowacji w Małopolsce”*. Kraków: MSAP AE (dokument niepublikowany).
- Kopyciński P., Mamica Ł. (2006). *Raport z badania popytu na innowacje w ramach projektu „Rynek innowacji w Małopolsce”*. Kraków: MSAP AE (dokument niepublikowany).
- Korsching P., Besser T.L., Miller N. i in. (2009). *Transforming an Informal Group into a Formal Network*, <http://www.soc.iastate.edu/ruralnetworks/> (14.05.2009).
- Kotler Ph. (1994). *Marketing*. Warszawa: Gebethner i Spółka.
- Mamica Ł. (2007). „Jednostki badawczo-rozwojowe w polskiej polityce innowacyjnej”, *Zeszyty Naukowe, Seria Specjalna: Monografie nr 180*. Kraków: Akademia Ekonomiczna w Krakowie.
- Marcussen M., Olsen H.P. (2005). *Bringing a Structural Hole in Governance Network Analysis*. Roskilde: Centre For Democratic Network Governance, Roskilde University.
- Marcussen M., Torfing J. (2003). *Grasping Governance Networks*. Roskilde: Centre For Democratic Network Governance, Roskilde University.
- Markowski T. (2000). „Regionalne systemy innowacji w aspekcie strategii rozwoju regionalnego Polski 2000–2006”, w: J. Szlachta (red.), *Narodowa Strategia Rozwoju*, (Biuletyn KPZK PAN, z. 191). Warszawa: PAN.
- Markowski T., Stawasz E., Zembaczyński R. (red.) (1997). *Instrumenty transferu technologii i pobudzania innowacji. Wybór ekspertyz*. Warszawa: Wydawnictwo Przedświt.
- Marsh D. (red.) (1998). *Comparing Policy Networks*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- McGuire G.M. (2000). *Gender, Race, and Informal Networks: A Study of Network Inclusion, Exclusion, and Resources*. South Bend: Indiana University.
- OECD, EUROSTAT (2008). *Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*. Warszawa: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.
- Pomykański A. (2001a). *Innowacje*. Łódź: Politechnika Łódzka.
- Pomykański A. (2001b). *Zarządzanie innowacjami*. Warszawa–Łódź: PWN.
- Porter M. (1990). *On Competition*. New York: Free Press.
- Pyka A., Koppers G. (2002). *Innovation Networks Theory and Practice*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Scharpf F.W. (1994). „Games Real Actors Could Play. Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations”, *Journal of Theoretical Politics*, nr 6(1), s. 27–53.
- Scharpf F.W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schumpeter J. (1960). *Teoria rozwoju gospodarczego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Smith-Doerr L., Powell W.W. (2005). „Networks and Economic Life”, w: N.J. Smelser, R. Swedberg (red.), *The Handbook of Economic Sociology*, wyd. 2. Princeton: Princeton University Press, s. 379–402.
- Wasserman S., Faust K. (1994). *Social Network Analysis – Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Winiarski B. (red.) (1994). *Polityka ekonomiczna*. Wrocław: Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu.
- World Bank (1994). *Governance: The World Bank's Experience*. Washington D.C.: World Bank.

The Importance of the Governance Network in the Innovation Policy Processes

The article presents problems of governance network in the context of regional innovation processes. The author presents selected definitions of *network* and focuses on the nature of the governance network. He concentrates on two main research directions: Social Network Analysis and Policy Network Studies; he reviews the basic concepts associated with innovation processes, which gives an outline of governance network processes within a regional innovation system. To that end, the author uses the results of research carried out by the Malopolska School of Public Administration in the Cracow University of Economics. Based on these results, he describes selected processes of the governance network operation in the Malopolska Voivodship. The closing part of the article contains a summary and conclusions concerning the governance network processes.

Key words: network, governance network, innovation.

Przemysław Kieliszewski, Marcin Poprawski

Instytucje publiczne i dyplomacja kulturalna. Potencjały i wyzwania

Dyplomacja opiera się na przekonaniu,
że wizerunek i reputacja kraju są dobrem publicznym,
które może stworzyć zarówno zachęcające,
jak i zniechęcające środowisko do indywidualnych transakcji¹.

Joseph Nye

Celem artykułu jest zarysowanie najbardziej istotnych problemów i niespójności, względnie potencjałów i wyzwań polskiej dyplomacji kulturalnej. Jest ona jednym z kluczowych narzędzi polityki państwa, czymś więcej niż tylko promocją polskiej kultury. To w kulturze odnajdujemy najlepszy nośnik szeroko akceptowanych, integrujących wartości ludzkich, środki służące do zrozumienia innych. Kultura skupia aspekty życia, którym przypisujemy szczególną wartość i trwałość, których znaczenia poszukujemy. Kultura symboliczna stwarza narracje pozwalające eksponować silne strony naszego państwa i społeczeństwa, uniwersalność, ale i odmienność postaw, hierarchii wartości. Przestrzeń problemów kultury jest zatem poligonem polityk tożsamości i ich kształtowania, stanowi oczywiste krytyczne forum negocjacji i komunikowania wartości. Przedstawiane w artykule krytyczne wnioski i racjonalizacje dotyczące praktyk sektora publicznego w zakresie polskiej dyplomacji kulturalnej oparte są na jednym z pierwszych badań jakościowych w tej dziedzinie przeprowadzonych wśród ekspertów i praktyków, artystów i menadżerów kultury. Zachęca ono do kolejnych działań zmierzających do stworzenia i stałego korzystania z systemowych rozwiązań przy ocenianiu działalności instytucji publicznych odpowiedzialnych za kształtowanie wizerunku Polski poza jej granicami. Określenie deficytów i potencjału tej złożonej dziedziny, jaką jest promocja kultury polskiej i marki polskiej za granicą, są pierwszym krokiem na tej drodze.

Słowa kluczowe: dyplomacja kulturalna, sektor publiczny, polityka kulturalna, kultura polska, marka polska.

Wstęp

Przedstawiany tekst nie ma na celu ukazania pełnej i wyłącznej diagnozy stanu oraz działalności wszystkich instytucji publicznych zaangażowanych w promocję kultury polskiej za granicą. Autorzy mają świadomość istnienia wielu inicjatyw i skutecznie realizowanych projektów, a także publikacji przedstawiających te działania, takich jak obszerny *Raport o promocji Polski przez kulturę* (Potoroczyn 2009). Celem opracowania jest zarysowanie najbardziej istotnych

problemów i niespójności bądź potencjałów i wyzwań, dostrzeżonych przez czołowych przedstawicieli instytucji i środowisk zajmujących się organizacją wydarzeń prezentujących kulturę polską na świecie, praktyków działalności kulturalnej i niezależnych ekspertów, reprezentujących różne dziedziny i profesje, którzy wzięli udział w zogniskowanym wywiadzie grupowym oraz dyskusji przeprowadzonych w ramach badań zleconych w 2008 r. przez Instytut Adama Mickiewicza, m. p. w. prowadzonych pod kierunkiem prof. dr. hab. Jana S. Wojciechowskiego (Wojciechowski, Kieliszewski, Poprawski 2008).

Dla potrzeb niniejszego artykułu przyjmujemy uproszczoną definicję dyplomacji kulturalnej, synonimicznie ograniczonej do promocji kultury polskiej i Polski za granicą. Będziemy ją

Instytut Kulturoznawstwa – Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu.

¹ Tłumaczenie własne autorów na podstawie J. Nye, *Soft Power: The means to succeed in world politics*. New York: Public Affairs, 2004.

tu traktować głównie jako zadanie instytucji publicznych i to w sposób szczególnie do tego powołanych, choć należy podkreślić naturalny pluralizm w tym względzie, regionalizm promocji oraz fakt, że najsukcesywniejszymi ambasadorami kraju mogą być jego obywatele².

1. Dyplomacja kulturalna

Dyplomacja stanowi formę utrzymywania stosunków między państwami, pokojowego rozwiązywania problemów. Jest z jednej strony sztuką kompromisu, z drugiej sztuką przekonywania o racjach, o słusznych argumentach, o pozycji państwa wobec innych podmiotów, sztuką osiągnięcia celów. Dlatego w pierwotny sposób dotyczy instytucji państwowych, dopiero później innych podmiotów. Dyplomacja kulturalna stanowi tę jej dziedzinę, która w najbardziej „miękkim” sposób może osiągać zamierzone w relacjach międzynarodowych cele. Myśląc o dyplomacji kulturalnej, zbliżamy się do takich zagadnień,

jak promocja kultury narodowej za granicą, międzynarodowa współpraca kulturalna, względnie sprawy związane z szeroko pojmowaną kulturą w negocjacjach międzypaństwowych, dbanie o interes narodowy, zabieganie o korzyści dla społeczności lokalnych w obliczu różnych relacji międzynarodowych. W orbicie zagadnień mieszczących się w tej dziedzinie znajdujemy również ponadnarodowe idee i projekty polityczne lub społeczne o zasięgu międzynarodowym, w których przedmiotem lub narzędziem jest kultura. Dyplomacja kulturalna stanowi obecnie jedno z najważniejszych narzędzi polityki państwa. To coś więcej niż tylko promocja polskiej kultury – promocja Polski. Kultura symboliczna stwarza narracje, dzięki którym możemy eksponować silne strony naszego państwa i społeczeństwa, uniwersalności, ale i odmienności postaw, hierarchii wartości. Oczywiście, w zetknięciu z innymi kulturami ta sama narracja będzie napotykać na różny odbiór. Wiąże się to z problemami komunikacji międzykulturowej, nie będziemy jednak o nich pisać szerzej w niniejszym artykule.

Kultura staje się w praktyce najważniejszym programowym środkiem współczesnej praktyki dyplomatycznej. Ilustrują to np. cztery główne zadania dla dyplomacji publicznej w XXI wieku sformułowane przez Marka Leonarda (Leonard 2002), które *de facto* w całości należą do kompetencji i zakresu działania dyplomacji kulturalnej: 1) zwiększenie bliskości – sprawić, by ludzie myśleli o swoim kraju i uaktualniali jego wizerunek; 2) wzmocnienie pozytywnej oceny – stworzenie pozytywnego odbioru kraju i sprawienie, by inni postrzegali problemy z Twojej perspektywy; 3) zaangażowanie osób – przekonanie innych do postrzegania Twojego kraju jako atrakcyjnej lokalizacji dla turystyki oraz miejsca studiów, skłonienie do nabywania wytwarzanych w Twoim kraju produktów oraz przywiązanie do wartości dzielonych przez jego mieszkańców; 4) oddziaływanie na zachowania ludzi – sprawienie, by przedsiębiorcy inwestowali w Twoim kraju, by działania korzystnie sytuujące Twój kraj otrzymywały publiczne wsparcie. W coraz mocniej skomunikowanym świecie nie można już dłużej myśleć o kulturze jako podporządkowanej polityce, przeciwnie – to kultura zapewnia operacyjny kontekst dla polityki. Takie przekonanie stoi u podstaw refleksji sformułowanej przez

² Polski model dyplomacji kulturalnej realizowanej przez instytucje publiczne opiera się na strukturze, którą w pełni przedstawia raport pod redakcją Pawła Potoroczyna (2009), gdzie wśród podmiotów realizujących promocję Polski poprzez kulturę wymienione zostały organy rządu z wyspecjalizowanymi ogniwami promocji: Ministerstwo Spraw Zagranicznych (misja zagranicznej promocji Polski poprzez kulturę), Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (misja promocji kultury polskiej za granicą) oraz inne organy rządu współdziałające w międzynarodowej promocji (takie jak: Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyzszego, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Komitet Badań Naukowych, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Obrony Narodowej). Trzonem instytucjonalnym dyplomacji kulturalnej jest 21 instytutów kultury i 36 attachatów kulturalno-naukowych podległych MSZ. Ponadto promocja jest zadaniem w kompetencji wszystkich, ponad 150 placówek RP). Kluczową instytucją podległą Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego jest Instytut Adama Mickiewicza (Warszawa), jak także Międzynarodowe Centrum Kultury (Kraków). Promocją Polski branżowo zajmują się także m.in.: Instytut Książki, Instytut Teatralny, Polski Instytut Sztuki Filmowej, Narodowy Instytut Audiowizualny, a także agencje MKiDN. Misja promocji kultury polskiej za granicą wpisana jest również w działalność innych instytucji narodowych, takich jak muzea, teatry, biblioteki. Cele lub misję dyplomacji kulturalnej realizują również publiczne instytucje samorządowe oraz same samorządy różnego szczebla.

brytyjskich autorów raportu *Cultural Diplomacy* (Bound, Briggs, Holden, Jones 2007). Kultura ukazana została w tym dokumencie jako esencja stosunków międzynarodowych, jako podstawowy środek ich pielęgnacji lub odbudowy. Czas międzykulturowych konfliktów początku trzeciego tysiąclecia dowodzi bardziej niż kiedykolwiek wcześniej żywotnej roli kultury w stosunkach międzynarodowych. To w niej odnajdujemy najlepszy nośnik szerszych, integrujących wartości ludzkich, środki służące zrozumieniu innych. Kultura zawiera w istocie aspekty życia, którym przypisujemy szczególną wartość i trwałość, których znaczenia poszukujemy. Kulturalne nachylenie polityki zagranicznej jest ponadto szansą, by docenić punkty styeczne narodów, a tam, gdzie istnieją różnice – zrozumieć motywacje odmiennych zachowań. Przestrzeń problemów kultury stała się zatem poligonem polityk tożsamości i ich kształtowania, stanowi oczywiste krytyczne forum dla negocjacji i komunikowania wartości, środek wymiany służący wspólnym rozwiązaniom. Kontakt kulturalny zapewnia także pole dla kształtowania mniej oficjalnych relacji politycznych. Podtrzymuje otwarcie kanałów komunikacji z krajami, gdzie relacje polityczne są w stanie kryzysu. Pomaga w przesterowaniu relacji w zmiennych, niepewnych okresach. Kultura nie może być przy tym zaledwie narzędziem. Wartość działalności kulturalnej pochodzi bardziej z jej niezawisłości, wolności, z faktu, że reprezentuje i łączy ludzi, niż z pozycji, jaką zajmuje w strategii prowadzących politykę państwa. Podstawowym problemem staje się zatem znalezienie punktu równowagi w relacji kultury i polityki.

3. Pytania badawcze i przebieg badania

Punktem wyjścia do podjęcia badań były liczne doświadczenia artykułowane w formie opinii, w ramach dyskusji toczonych przez ekspertów i praktyków na łamach polskiej prasy. Dotyczyły one m.in. krytyki „sezonów polskich” organizowanych przez Instytut Adama Mickiewicza, stawiano zarzuty nieadekwatności metod promocji kultury polskiej do zmieniających się wyzwań cywilizacyjnych, konwencji uczestnictwa w wydarzeniach kulturalnych funkcjonujących w in-

nych krajach czy oczekiwań i nawyków zagranicznych odbiorców sztuk.

Ważnym elementem pracy nad diagnozą stanu faktycznego, wyciągnięciem adekwatnych wniosków i sformułowaniem rekomendacji było postawienie pytań badawczych. Znalazły się wśród nich m.in. następujące problemy:

1. Jaka była obecność kultury polskiej za granicą po 1989 r., a szczególnie od 1 maja 2004 r.?
2. Kto jest i powinien być partnerem w promocji kultury polskiej za granicą?
3. Jakie przykłady dobrych praktyk i właściwych mechanizmów należy upowszechnić w formie standardów działania i w jaki sposób tego dokonać?
4. Jakimi narzędziami i mechanizmami zintegrować resortowe działania MSZ (instytuty polskie) i MKiDN poprzez np. działalność Instytutu Adama Mickiewicza?
5. Jak ściślej powiązać promocję kultury z szerszą promocją Polski jako miejsca inwestycji, wzmożonej turystyki kulturowej?
6. Czy model promocji kultury polskiej przez publiczne instytucje może być skuteczny?
7. Jak wspierać nieinstytucjonalne działania w obszarze promocji kultury za granicą (organizacje pozarządowe, przemysły kultury, niezależni artyści)?

W znalezieniu odpowiedzi na te pytania miały pomóc opinie niezależnych ekspertów i praktyków zaproszonych do wzięcia udziału w badaniu³, wsparte ich doświadczeniami. Badania

³ Dla porządku należy przypomnieć, że nie istnieje jeden sposób przeprowadzenia badań w przestrzeni kultury. Przede wszystkim dlatego, że nie istnieje jeden prawomocny sposób prowadzenia badań społecznych w ogóle. Wybranie jakościowego czy ilościowego sposobu spojrzenia na przedmiot badania, jest wyborem badającego, który musi określić, na jakim typie danych mu zależy. Czy jego celem jest zrozumienie świata i procesów zachodzących wewnątrz i na zewnątrz przedmiotu badania, czy też zbadanie, w jakim stopniu obraz, który udało mu się rozpoznać, jest rozpowszechniony w innych elementach badanego układu. Z naszego doświadczenia wynika, że szczególnie w procesie zmiany, metody jakościowe dają o wiele więcej dających się aplikować rekomendacji. Można powiedzieć za Anselmem Straussem i Juliet Corbin, że badania jakościowe to rodzaj badań, w których odkrycia nie pochodzą ze źródeł statystycznych i nie mają charakteru liczbowego (Golafshani 2003, s. 600). W przeciwieństwie do badaczy ilościowych, którzy poszukują ciągów przy-

te stały się za podstawą dla *Raportu o promocji Polski przez kulturę*⁴. Rekomendacje z nich płynące miały przyczynić się do zmiany dotychczasowego podejścia do tych zagadnień. Wydaje się, że wymaga tego wizerunek nowoczesnego państwa, które posiada określoną kulturowo tożsamość. Ta tożsamość, poddana zrozumiałej i jasnej narracji, może stanowić podstawę budowania marki Polski.

Badanie fokusowe (zogniskowane wywiady grupowe) przeprowadzono w Instytucie Adama Mickiewicza we wrześniu 2008 r., w dwóch grupach gromadzących łącznie 18 przedstawicieli instytucji i środowisk zajmujących się praktycznie promocją kultury polskiej na świecie. Po badaniu w grupach zorganizowano dyskusję ekspercką, w której wzięli udział uczestnicy sesji fokusowych. Do grona osób badanych poproszono przede wszystkim przedstawicieli podmiotów prywatnych, niepublicznych, artystów, menedżerów, niezależnych ekspertów zaangażowanych w promocję kultury polskiej za granicą. Zależało nam wyłącznie na tych reprezentantach środowisk artystycznych i menedżerskich, mających znaczne doświadczenie w promocji Polski przez kulturę oraz współpracy z instytucjami publicznymi w tej dziedzinie.

Uczestnicy badania fokusowego oraz dyskusji wskazali kilkanaście zakresów dyskutowanej problematyki, ich opinie diagnozowały kształt promocji kultury polskiej za granicą obecnie oraz w przeszłości. W rejestrowanych wypowiedziach i dyskusji przedstawiono również przykłady symptomatycznych sytuacji ściśle związanych z działaniami promocyjnymi dotyczącymi kultury polskiej, ze szczególnym podkreśleniem problemów współpracy instytucji i podmiotów publicznych odpowiedzialnych za realizację zadań dyplomacji kulturalnej i kulturalnej współpracy międzynarodowej. Przedstawiane niżej

czynowych, generalizacji i rozpowszechnienia zjawiska, badacze jakościowi szukają wyjaśnienia, zrozumienia i ekstrapolacji podobnych sytuacji. Ponadto metoda ta cechuje się brakiem kwantyfikacji danych (tzn. że dane te nie mają charakteru liczbowego, gotowego do prostego zestawiania), co zapewnia ich wielość i bogactwo. Zresztą większość obserwacji i wiele rodzajów pozyskanych przez badacza danych na początku ma charakter niekwantyfikowany, czyli jakościowy (Bebbie 2005, s. 48).

⁴ P. Potoroczyn (red.), op. cit.

wnioski zbudowane są na podstawie materiału, który istnieje w postaci pisemnej transkrypcji kompletnych nagrań dokonanych podczas badań fokusowych i dyskusji.

4. Instytucjonalna polska dyplomacja kulturalna – potencjały i wyzwania

Przedstawiana poniżej część tekstu gromadzi problemy związane z prowadzoną przez instytucje publiczne promocją kultury polskiej za granicą, wskazane podczas omawianego badania fokusowego i panelu eksperckiego⁵. Problemy zebrano w zakresy tematyczne ułatwiające syntezę. Zestawienie zagadnień oparte jest na wyżej wskazanych badaniach i składa się z 2 części zgodnie z porządkiem: (a) diagnozy – rozpoznania problemów wskazanych przez uczestników badania, (b) wskazania przyszłych celów działania wygenerowanych na podstawie wypowiedzi uczestników badania. Dodatkowym efektem badań był zestaw kilkudziesięciu praktycznych rekomendacji dla tych działań. Stanowi on osobny dokument z przeznaczeniem dla podmiotów publicznych. Ze względu na objętość nie uwzględniono go w prezentowanym opracowaniu. Do zdefiniowania celów i rekomendacji posłużyła również analiza dokumentów oraz ankieta, na którą odpowiedziało 15 instytucji publicznych, przygotowana podczas pracy autorów w zespole eksperckim pod kierunkiem prof. Jana Stanisława Wojciechowskiego.

5. Diagnoza stanu – badanie fokusowe

Zakres 1. **Ludzie. Przygotowanie kadr i działania personelu odpowiedzialnego za promocję kultury polskiej za granicą.**

Brak profesjonalistów. Uczestnicy fokusów i dyskusji wskazywali na niedostateczne

⁵ Pierwszy raport z prezentowanych badań fokusowych oraz pierwszą wersję większości zawartych w niniejszym opracowaniu rekomendacji i celów włączono do ekspertyzy przygotowanej przez autorów wspólnie z prof. dr. hab. Janem Stanisławem Wojciechowskim. Dokument ten zatytułowany „Promocja kultury polskiej za granicą – rola i możliwości państwa, stan obecny, perspektywy” przekazany został Instytutowi Adama Mickiewicza w październiku 2008 r., jako materiał służący przygotowaniu raportu na potrzeby Kongresu Kultury Polskiej – wrzesień 2009.

przygotowanie kadr, zwłaszcza w większości instytucji polskich oraz osób odpowiedzialnych za przygotowanie tzw. polskich sezonów kulturalnych. Nieumiejętnie definiowano grupę docelową, co wynikało najczęściej z niedostatecznej wiedzy na temat rynku wydarzeń kulturalnych w danym kraju oraz braku dostatecznego i właściwego zaangażowania we współpracę z lokalnymi partnerami.

Brak angażowania ekspertów. Osoby odpowiedzialne za realizację dyplomacji kulturalnej i promocję kultury i Polski za granicą niezwykle rzadko korzystają z wiedzy i doświadczenia ekspertów z poszczególnych dziedzin sztuki, posiadających zarówno orientację w danym zakresie działalności artystycznej, jak też i rozeznanie na obcym terenie, rynku projektów kulturalnych.

Niezrozumienie potrzeb artystów. W indywidualnych wypowiedziach zwracano zwłaszcza uwagę na brak zrozumienia przez przedstawicieli instytucji publicznych na różnych szczeblach – od instytucji kultury, po ambasady i ministerstwa – specyfiki działalności artystów i ich złe przygotowanie do współpracy z artystami i niezależnymi menedżerami, podejmującymi działalność na rzecz kultury polskiej za granicą.

Pasjonaci. Wielu uczestników badania potrafiło jednak wskazać bardzo dobrze przygotowanych merytorycznie organizatorów zatrudnionych w instytucjach publicznych, którzy z entuzjazmem wspierali działania artystów za granicą. Wszelako takiej postawy nie wskazywano jako zaobserwowanej normy, lecz raczej jako odstępstwo od niej.

Brak personalnej odpowiedzialności. Nie ma ojców, zarówno sukcesów, jak i – co ważniejsze – porażek w promocji kultury polskiej. Nikt realnie nie ponosi personalnej odpowiedzialności za zagraniczną politykę kulturalną. W związku z tym nie ma prawidłowej weryfikacji skutecznych i nieskutecznych urzędników i promotorów kultury polskiej z ramienia instytucji publicznych.

Prywatne kontakty artystów. Kilku uczestników badania podkreślało samodzielność artystów również w zakresie organizacyjnym. Ich zdaniem sukcesy kultury polskiej zbudowane są przede wszystkim na osobistych relacjach artystów i ich umiejętnościach menedżerskich, poza oficjalnym nurtem polityki kulturalnej, decydują

tu prywatne znajomości niezależnych twórców i menedżerów. Zaangażowanie pracowników instytucji jest niewystarczające. Jednocześnie obecne struktury nie przewidują wystarczającego wsparcia dla „artystów niezależnych”, którzy na własną rękę podejmują kontakty z instytucjami zagranicznymi. Mimo że działają oni z pobudek indywidualnych, to często spełniają rolę ambasadorów kultury polskiej lepiej niż artyści sponsorowani z publicznych środków.

Brak kontynuacji w polityce personalnej. Jednym z błędów ujawnionych przez uczestników badania jest niekonsekwencja i brak dalekowzroczności w zatrudnianiu osób w instytucjach publicznych promujących kulturę polską za granicą. Bardzo rzadko zdarza się kontynuacja misji, wizji, programu, strategii placówki za sprawą podtrzymania ciągłości w myśleniu i działaniu za pomocą odpowiednich narzędzi polityki personalnej, zwłaszcza w instytucjach polskich. Jako dobry przykład wskazywano działania Instytutu Polskiego w Nowym Jorku, gdzie udało się zachować ciągłość działania w perspektywie dłuższej niż kadencja dyrektora.

Urzędnicze uzurpowanie kompetencji. Uznano również za sytuację złą, gdy urzędnicy są bezpośrednimi organizatorami imprez, zamiast jedynie ponosić odpowiedzialność za doprowadzenie imprezy do skutku, tzn. zakontraktowanie odpowiednich agend lub ludzi do zrealizowania akcji lub za jej „zakup”.

Zakres 2. *Organizacja. Struktury organizacyjne i zakres ich kompetencji.*

Niejasne kompetencje instytucji. Pojawiła się teza, że istnieje zbyt wiele instytucji zajmujących się promocją kultury polskiej za granicą. Jednocześnie wyraża się opinie o niedostatecznej przestrzeni dla współzawodnictwa instytucji odpowiedzialnych za te działania. Brak realnej konkurencji i realnego współzawodnictwa w zabieganiu o skuteczność nie sprzyja jakości i efektywności pracy podmiotów powołanych do promocji kultury polskiej. Wskazano jednocześnie na niejasne rozgraniczenie kompetencji istniejących instytucji na wielu polach promocji kultury.

Brak transparentności i kryteriów oceny w wielu zakresach. Brak atrybutów takich jak przejrzystość metod działania czy jasnych kryte-

riów oceny zarówno artystycznej, merytorycznej, jak i organizacyjnej w polskiej dyplomacji kulturalnej powoduje, że zanika zaufanie artystów i menadżerów kultury do urzędników i pracowników placówek publicznych odpowiedzialnych za promocję zagraniczną. Urzędników krytykowano też za brak wyczucia hierarchii wydarzeń (np. nieobecność przy honorowaniu twórców polskich wyróżnieniami o wysokiej randze międzynarodowej). Nie istnieje również wiarygodny system tworzenia hierarchii inicjatyw artystycznych. Z jednej strony, takiej hierarchizacji dokonują urzędnicy nieposiadający dostatecznych kompetencji, z drugiej – robią to urzędnicy, którzy nie są bezstronni, ponieważ mają własne artystyczne ambicje. Nie istnieje zatem mechanizm pozwalający na wyciąganie wniosków z doświadczeń w przeszłości. Winą należy obarczyć brak systemu obiektywnego rozliczania akcji promocyjnych. Ewaluacji dokonują przede wszystkim osoby zaangażowane w projekt (jako uczestnicy lub organizatorzy), którym w sposób naturalny zależy na sukcesie (lub na stworzeniu jego pozorów). Poszukuje się zatem przede wszystkim symptomów wskazujących na sukces przedsięwzięcia, co nakręca swoisty mechanizm samozadowolenia. Ma to poważny skutek: nie wyciąga się wniosków z niepowodzeń, co pozwoliłoby na uniknięcie błędów w przyszłości. Nie akumuluje się „pamięć instytucjonalna”, która nie dopuszczałaby do powtarzania starych błędów i pozwalała na samouczenie się nowych kadr. Planowanie projektowe praktykowane w biznesie, tzn. precyzowanie na początku celów, jakie chce się osiągnąć, oraz przyjęcie z góry mierników sukcesu nie stanowią powszechnie stosowanych praktyk w instytucjach i organizacjach kulturalnych.

Brak okrętów flagowych wśród instytucji.

Uczestnicy wskazywali na brak „okrętów flagowych”, mocnych instytucji i organizacji kulturalnych, z rozpoznawalnym ogólnoswiatowym wizerunkiem, które mogłyby stać się kołem zamachowym promocji. Mimo istnienia bardzo dużych instytucji z ogromnym budżetem, np. Teatru Wielkiego Opery Narodowej, nie wykształciły się jeszcze takie marki, które mogłyby być filarami promocji polskiej kultury na poziomie międzynarodowym.

Ciążąca infrastruktura. Zdaniem wielu uczestników badania instytucje polskie są niepotrzebnie obciążone koniecznością utrzymywania i administrowania budynkami w drogich miejscach światowych stolic. Infrastruktura ciąży, utrudnia i odwraca uwagę od bieżącej działalności promocyjnej, a budynek nie stanowi często właściwego miejsca dla prezentacji sztuki. Nie jest on miejscem kojarzonym z obiegiem kultury artystycznej, jej właściwą cyrkulacją.

Niewielka rola wyznaczana samorządom w promocji kultury polskiej za granicą. Władze centralne odpowiedzialne za promocję zagraniczną kultury polskiej nie dostrzegają roli, jaką mogłyby odegrać w realizacji powierzonej im misji samorządy. Niedostatecznie angażuje się je do zintegrowanej promocji kultury polskiej.

Złe budżetowanie i finansowanie promocji kultury polskiej za granicą. Uczestnicy badania narzekają na brak wieloletniej perspektywy finansowania projektów w polskiej zagranicznej polityce kulturalnej. Istniejące zasady nie są dostatecznie przejrzyste. Ponadto o wsparciu finansowym danej inicjatywy decyduje obecnie najczęściej jej rodowód (że jest polska), a nie jej potencjał promocyjny. Roczne budżetowanie wszyscy uznają za zbyt krótkie. Bardzo utrudnia ono, a czasem nawet uniemożliwia dopasowanie terminów finansowania do praktyki artystycznej, jej realiów planowania. Powtarzały się również głosy, że nie zawsze środków przyznaje się za mało, natomiast prawie zawsze są one źle dystrybuowane, często sposób ich planowania, przeznaczania, przekazywania i rozliczania, wymogi formalne nie uwzględniają specyfiki produkcji artystycznej.

Brak systemowej spójności promocji kultury polskiej za granicą. Instytucje publiczne nie dbają o wykształcenie systemowej spójności promocji kultury polskiej za granicą. Ten stan potęguje brak właściwego przepływu informacji (IAM, instytucje polskie, MKiDN, MSZ, organizacje pozarządowe, producenci itd.), brak właściwej współpracy, wspominane już dublowanie się zakresów obowiązków i kompetencji różnych podmiotów, dalej, niewykorzystywanie inicjatyw społecznych. Portale internetowe, które mogłyby wspierać takie inicjatywy integrujące, są w opłakanym stanie (tworzone tylko w języku angielskim, brak aktualnych informacji,

brak zaawansowanych technologii prezentacji, tak użytecznych już chociażby tylko w wypadku informowaniu o sztukach wizualnych). Jednocześnie za rzecz szkodliwą uznano uprzywilejowanie państwowej promocji kultury.

Zakres 3. Działanie. Strategia i praktyka promocji kultury polskiej za granicą.

Słabość sezonów polskich. „Sezonowość” jako podstawowe narzędzie dyplomacji kulturalnej. Przedmiotem istotnej krytyki stała się zarówno realizacja, jak i sama idea sezonowości (akcyjności) w promocji kultury polskiej, które do niedawna były głównym instrumentem działania IAM. Bombardowanie publiczności akcjami, *stream* imprez polskich ma zdaniem uczestników badania niską skuteczność. Efekty takich akcji są z reguły niewspółmierne do wydanych środków. Oferta skierowana jest zazwyczaj do źle lub bardzo powierzchownie zdefiniowanego odbiorcy. Z tą metodą promocji wiąże się niemożność gruntownego zaistnienia w świadomości odpowiednich odbiorców w danym kraju. Produkcje kulturalne, nawet uważnie dobrane, trafiają do przypadkowego odbiorcy. Poddawano w wątpliwość sens organizowania sezonów, dni, kultury polskiej zagranicą również z tego względu, że w serii wydarzeń, które składają się na takie dni, ginie wyjątkowość jednostkowych imprez. Cały „sezon” staje się jednym zbiorczym *eventem*, zbyt rozbudowanym, by w pełni w nim uczestniczyć. Taka formuła sprawia, że poszczególne wydarzenia „uśredniają się” i nie są przeżywane w swej indywidualnej odrębności. Narodowy klucz dominuje nad wartością artystyczną wydarzeń, które składają się na Dni Polskie. Odbiorcy kultury w kraju docelowym postrzegają je przez pryzmat polskości, a nie przez pryzmat poziomu artystycznego. Inaczej mówiąc, nie można być pewnym, czy o zaliczeniu danej imprezy do Dni zadecydowała ich atrakcyjność artystyczna, czy tylko pieczęć polskości. Stawiano też tezę, że Dni są być może zauważane, ale ze względu na swą „akcyjność” nie zostawiają trwalszego śladu. Twórcy z krajów docelowych często oceniają, że takie imprezy odbywają się według klucza politycznego i należą bardziej do kategorii międzynarodowych stosunków politycznych niż kulturalnych. Z tego względu, w przypadkach skrajnych, dochodzi do odmowy uczestnictwa z ich strony. Sezony polskie niosą ze sobą takie

ryzyko, że wartość danego dzieła czy prezentacji gdzieś znika w otoczce narodowej. Polska to nie jest jako suma jednoznacznie dobra marka, czasami łatwiej np. promować bardzo dobrą polską literaturę, a nie ogólny temat „kultura polska”. „Hurraeventowość” dominowała i przykrywała inne działania. Sezony zdominowały wszystko. Nie można było znaleźć środków i czasu na współpracę z Czechami, bo właśnie priorytetem był Rok Polski w Hiszpanii.

Niedostrzeżenie nowej fali emigracji. Poddając ocenie stan obecny polityki kulturalnej, zaznaczono brak zdyskontowania faktu istnienia nowych emigrantów polskich. Działania instytucji nie są więc dostosowane do czasów współczesnych. Zauważalny jest najczęściej brak skorelowania oferty artystycznej promującej Polskę, z realnymi ludźmi, często nowo przybyłymi, którzy promują Polskę swoją obecnością w danych środowiskach kulturowych. Obcokrajowcy mają rodzaj dysonansu poznawczego, gdy z jednej strony widzą Polaków w życiu codziennym, bardzo często jako nowoczesne i pozytywne postaci, a z drugiej stykają się z ofertą wygenerowaną przez polską dyplomację kulturalną bez uwzględnienia roli i realiów zwykłych żywych „ambasadorów” kultury żyjących codziennie wśród danych środowisk zagranicznych. Te nurty idą obok siebie, nie wzmacniają się wzajemnie w sposób dostateczny.

Brak „wywiadu kulturalnego” i badań. W jednej z wypowiedzi zebrano spostrzeżenia dotyczące braku struktury i osób profesjonalnie przygotowanych do zdobywania informacji, rozpoznawania rynków kultury. Stosowano tu pojęcia badań lub metafory wywiadu i kontrwywiadu, rozpoznania terenu czy tzw. *cultural intelligence*, czyli służb niezbędnych dla ekspansji zagranicznej. Brak rozwiniętej praktyki (czy to w postaci gromadzenia danych o wydarzeniach, czy to w postaci „agentów wpływu”) wskazywano jako jedno ze źródeł słabości polskiej dyplomacji kulturalnej. Jednym z największych problemów jest tu w efekcie częste niewłaściwe rozpoznanie miejsca i czasu prezentacji kultury polskiej, zatem słaba znajomość kontekstu miejsca i czasu, co powodowało słaby lub bardzo krótkotrwały efekt oddziaływania na zagraniczną publiczność. To rozpoznanie warunków dla promocji powinno stanowić

jej fundament. Tu znów przede wszystkim przeszkodą są źle dobrane i niedostatecznie przygotowane kadry, brak specjalistów umiejących pozyskiwać najważniejsze informacje, służące dalej właściwemu wdrożeniu idei promocji kulturalnej marki polskiej. Chodzi zatem o to, by właściwie rozpoznać warunki kultury, w której promuje się kulturę polską. Z pojęciem „wywiadu” wiąże się pojęcie badań. Na ich znaczącą, a dotychczas niedocenianą rolę wskazują uczestnicy wywiadu zogniskowanego i dyskusji. Chodzi o badania ściśle dotyczące promocji kultury polskiej za granicą, takie badania zdaniem respondentów nie są prowadzone, a jeśli istnieją, wiedzy o ich wynikach oraz istniejących danych nie wykorzystuje się jako sposobu na poznanie potrzeb odbiorców oferty polskiej kultury za granicą. W tym sensie zamiast empatii, wsłuchania się w potrzeby, percepcję, sposób komunikowania i język „obcego” odbiorcy, stosujemy narzucanie naszych wyobrażeń o tym, co się będzie komuś innemu podobać. Ponadto nie dysponujemy sprawnym monitoringiem co najmniej w kilku dziedzinach: nie ma dobrej wiedzy o tym, co „dzieje się” za granicą, jakie są trendy i hierarchie, przez ten brak trudno wpasować się z ofertą naszej kultury, trudno znaleźć gorące punkty, na których warto skoncentrować wysiłki. Nie ma również dostępnej bazy danych o tzw. *opinion leaders* z poszczególnych rynków kulturalnych, których należy przyciągać do współpracy lub wykorzystywać w charakterze ekspertów. Brak również portalu stanowiącego platformę wymiany i zasięgania informacji przy planowaniu akcji promocyjnych, stąd m.in. również gorsza koordynacja i zdarzający się efekt kumulacji imprez. Nie korzysta się również dostatecznie z mechanizmów *networkingu* dla tworzenia korzystnego dla kultury polskiej klimatu w środowiskach zagranicznych.

Nieprawidłowe zarządzanie informacją. Spostrzega się brak dobrego zarządzania informacją, nieumiejętność jej przetwarzania i nieskuteczność w docieraniu do artystów i managerów. Często słabo znane są procedury, na przykład finansowania i wspierania projektów artystycznych. Nie ma upowszechniania wiedzy o tym, jak działa system. Brak łatwego i szybkiego dostępu profesjonalistów do informacji powoduje, że artyści i menedżerowie nie wiedzą do kogo i z

czym się zwrócić, co kto może, i kto co oferuje w dziedzinie spójnej polityki promocji kultury.

Niedoceniane marki. W promocji marek polskich na płaszczyźnie kultury wskazano takie niedoceniane i niewykorzystane pojęcia, jak: polski talent, twórczość, innowacyjność (polski informatyk, a nie polski hydraulik), kreatywność, kultura ludzi solidarnych, religijność i szerszej: duchowość (polska dusza), tygiel kulturowy (Europa Środkowa), elastyczność, kultura zmiany, systemy niedomknięte inspirujące do kreatywności, młodzi, zdolni, radzący sobie, mobilni Polacy, element krytyczny w kulturze polskiej. Wskazano również dziedziny sztuki, które nie były do tej pory należycie wykorzystane dla celów promocyjnych, takie jak: polski film animowany, sztuka współczesna, nowe media, muzyka polska jako znak rozpoznawczy na świecie, taniec współczesny, dokument, polski jazz. Uczestnicy wymieniali również kluczowe istniejące marki kultury polskiej, choć część z nich nie przywiązywała wagi do tej kwestii.

Zakres 4. **Jakość i skuteczność promocji kultury polskiej za granicą**

Wmawianie sukcesu. „Pseudosukcesy” kultury polskiej. Uczestnicy badania wskazali, iż istnieje pewien przesąd, który każe myśleć, że cokolwiek robimy, promując kulturę za granicą, „musi” skończyć się sukcesem. Nie potrafimy przyjmować do wiadomości porażek na tym polu. W związku z tym „nie uczymy się na błędach” – powtarzamy je. Poza tym urzędnicy (przez brak kompetencji w dziedzinie sztuki) są zakładnikami przypadkowo poznanych informacji medialnych, recenzji, przywiązują się do oceny jakości przedsięwzięć na podstawie publikacji prasowych bardzo różnej jakości.

Zadęcie w promocji Polski. Polska dyplomacja kulturalna oparta jest zdaniem badanych na (definiowanym przez Gombrowicza) zadęciu oraz potrzebie formułowania nierealnych oczekiwań. Do tego w wielu miejscach i przy wielu okazjach promocji Polski, zwłaszcza jej kultury, dominuje podejście i estetyka „dożynkowa”, „cepeliowska”. Instytuty polskie niedostatecznie nastawione są na kontakty ze środowiskami i instytucjami zagranicznymi, a zbyt mocno na środowiska polonijne.

Słaba kreatywność i brak przełamania stereotypów w promocji kultury. Formułowano również opinie i przykłady, które wskazywały na brak kreatywności oraz umiejętności przełamania stereotypów i schematów w myśleniu i realizacji promocji kultury polskiej przez Polaków. Ten sposób działania nie pozwala wyjść z bylejakości działań promocyjnych wokół polskiej kultury. Brakuje w myśleniu o tej sferze problemów wychodzenia *out of the box*. Promocję kultury polskiej najczęściej traktuje się w sposób stereotypowy, tzn. wyłącznie jako eksportu polskich dzieł i imprez na rynki zagraniczne. Zbyt opornie korzysta się z praktyk, które mogą przynieść lepszy efekt, tj. ściągnięcie wpływowych osób do Polski lub zorganizowanie na miejscu, w kraju wydarzeń międzynarodowych przynoszących w przyszłości możliwości promocyjne. Dominuje również myślenie, że promocja kultury polskiej odbywa się przede wszystkim za granicą przez dostarczanie wydarzeń kulturalnych w miejscu zamieszkania obcokrajowców. Nie docenia się natomiast roli sprowadzania turystów kulturalnych do Polski, jako bardziej efektywnego, zarówno ekonomicznie, jak i promocyjnie. Z tego punktu widzenia pozytywnie oceniano organizowanie *study tours* w Polsce, z pewnym zastrzeżeniem, że zapraszanie wyłącznie krytyków sztuki może nie okazać się tak efektywne, jak zapraszanie grup o bardziej zróżnicowanym składzie.

Słabość promocji wynika także z nietraktowania kultury jako produktu. Wskazano, że każda spójna kampania reklamowa, promocyjna każdego produktu w każdym kraju ma szanse sukcesu, jeśli zostanie profesjonalnie od początku do końca przygotowana, z takim profesjonalizmem promocji kultury polskiej zdaniem uczestników dyskusji bardzo rzadko mamy do czynienia. Wspomniano, że polska kultura fantastycznie funkcjonuje w sprawozdaniach ministerialnych, sprawozdaniach instytutów kultury, różnego rodzaju sprawozdaniach medialnych, ale nikt tej kultury nie traktuje jako produktu. Nikt nie podołał zadaniu, żeby jakąkolwiek formę naszej najlepszej części kultury spróbować wypromować na zasadzie spójnej kampanii promocyjno-reklamowej, przy zaangażowaniu takich środków jak bilbordy, BTL, telewizja, internet, tak dążyć, żeby dotrzeć do tego ostatniego od-

biocy. Nie zadano sobie trudu, żeby dotrzeć do publiczności i opiniotwórczych autorytetów za granicą, zainteresować w sposób zdeterminowany, przekonujący. Wiąże się to oczywiście z brakiem wcześniej wspomnianego systemowego myślenia o promocji kultury polskiej. Sektor publiczny, władze, politycy zbyt słabo dbają o przekaz, że kultura jest ważna. Są pewne polityczne deklaracje, exposé, strategie, ale kiedy dochodzi do konkretnych faktów, że trzeba stanąć za konkretną wystawą, za pewną inwestycją, to wtedy ten przekaz się rozmywa. Jeżeli przedsiębiorca prywatny tak naprawdę widzi, że to nie jest ważne, ważne jest natomiast np. tylko piłkarskie Euro, to on woli wydać pieniądze na to co, naprawdę lepiej się sprzeda. Mało kto zadał sobie trud zrobienia polskiej kulturze dobrego PR-u w zagranicznych szkołach, na uczelniach artystycznych, na uniwersytetach – tam, gdzie rodzi się znakomity odbiorca, gdzie są młodzi ludzie, których można dość łatwo pozyskać, ale trzeba im pokazać wejście, zainteresować naszymi polskimi akcjami.

Polskość sztuki jako wartość nadrzędna. O tym, że coś jest polskie, powinniśmy informować i dowiadywać się na samym końcu, wcześniej dostrzegając najwyższą wartość artystyczną i skutecznie przemawiając do odbiorcy językiem oraz narzędziami zrozumiałymi na poziomie międzynarodowym. Tu znów pojawia się problem z „zadaniem” i wygórowanymi ambicjami w promocji kultury polskiej. W wielu przypadkach polskość sztuki zupełnie niepotrzebnie podkreśla się jako wartość i kryterium nadrzędne.

Brak zachęty do różnorodności i dywersyfikacji oferty kulturalnej. Oferta przedstawiana publiczności i profesjonalistom za granicą jest często zbyt jednolita pod każdym względem. Przy konstruowaniu programów i finansowaniu niedostatecznie zwraca się uwagę na różnorodność, nie dywersyfikuje się oferty. Prezentowane są wyłącznie wybrane (wedle jakich kryteriów?) nurty sztuki tworzonej przez polskich artystów, a zapomina i nie docenia wielu innych istniejących tak w świadomości profesjonalistów, jak i publiczności w kraju i za granicą. Problem stanowi również promowanie wypromowanych. Pojawiły się głosy, iż promocja kultury polskiej została ukierunkowana na promowanie już wy-

promowanych artystów i dość tradycyjnie promowanej sztuki, zamiast stawiać na nowe zjawiska i nazwiska. Inaczej mówiąc, powstaje dylemat: czy podtrzymywać uznane marki kultury, co jest bezpiecznym wyborem, ale grozi rozminięciem się z nowymi trendami i audytoriami, czy też wprowadzać na rynek kultury nowe marki, co wymaga większych środków i nie gwarantuje sukcesu, ale jest zorientowane na przyszłość. Promocja kultury polskiej wydaje się nie angażować w realizację zadań zarówno artystycznych, jak i organizacyjnych młodzieży studenckiej, licealnej, nie angażuje nowych pokoleń odbiorców, nie kształci ich. Brakuje działań u podstaw, pracy nad tym człowiekiem, który stanie się za kilka lat właściwym odbiorcą kultury polskiej. Nie ma tutaj systemu narzędzi.

Cały czas zbyt słaba współpraca organizacji pozarządowych i instytucji publicznych. Współdziałanie instytucji publicznych prowadzących zagraniczną politykę kulturalną z organizacjami pozarządowymi cały czas nie jest jeszcze zadowalające. Nie ma synergii między średnimi i mniejszymi organizacjami prywatnymi i obywatelskimi a instytucjami. W związku z tym wiele działań realizowanych na szczeblu lokalnym ma mniejszą skuteczność, niżby mogły mieć przy oparciu działań na takich drobnych organizacjach i podmiotach, przekazaniu im części zadań do bezpośredniego wykonania i uwzględnieniu ich w systemowej strategii promocji kultury polskiej. W tym kontekście mówiono szerzej o braku przygotowaniu publicznych instytucji kultury do współpracy z sektorem społecznym (organizacje pozarządowe), ale również sektorem prywatnym (firmy komercyjne). Brakuje oprzyrządowania prawnego, brakuje systemu tworzenia i finansowania partnerstwa publiczno-prywatnego, a niekiedy także brakuje otwartości i zrozumienia ze strony kadry urzędniczej. Zwracano uwagę na nieumiejętność pozyskiwania sponsorów prywatnych (*fundraising*), wskutek lekceważenia motywów działania biznesu lub po prostu niezrozumienia standardów praktyki biznesowych.

Słabość międzynarodowej oferty polskich instytucji kultury. Jakość organizacyjna i artystyczna polskich instytucji kultury przekłada się wprost na jakość ich oferty w ramach promocji kultury polskiej za granicą. Brak reformy insty-

tucji kultury, a przez to często niski poziom ich zespołów w porównaniu z zespołami zagranicznymi, nie predysponuje ich w ogóle do promocji. Na przykład żaden impresariat nie jest poważnie zainteresowany współpracą z żadną polską orkiestrą symfoniczną. Złe publiczne instytucje, które nie konkurują ze sobą, blokują w wielu sytuacjach rozwój rynku. Brakuje więc również silnych niezależnych managerów promujących na przykład w dziedzinie muzyki solistów i zespoły.

Formuła managerska jako właściwy model promocji kultury polskiej za granicą. Istnieją szczęśliwie przykłady, wskazywane przez uczestników badania, np. Instytutów Polskich w Londynie, Nowym Jorku, Sztokholmie, Berlinie, które realizują managerski model promocji kultury oraz stosują skutecznie i bez uszczerbku dla jakości artystycznej narzędzia znane z sektora prywatnego zajmującego się kulturą artystyczną. Jako szczególnie pozytywny przykład *out-sourcingu* wskazywano na sposób działania Instytutu Polskiego w Nowym Jorku, który był bardziej impresariatem niż tradycyjną placówką kulturalną. Zajmował się bowiem organizacją imprez w różnych miejscach i środowiskach, a nie próbami zapełnienia własnego instytutu „programem i frekwencją”. Wskazywano również na przykłady dobrych praktyk promocyjnych, głównie jednak przywołując je z zasobu działań dyplomacji kulturalnej innych krajów (np. Francji, Izraela, USA, Wielkiej Brytanii). Jeśli w instytucjach takich jak instytuty polskie zachodzi nawet radykalna zmiana, całkowite przededefiniowanie modelu pracy i zakresu działania, nie zostaje to dostatecznie dobrze sprzedane, wiedza na ten temat jest słaba. Podatników nie informuje się o tym, że w pewnych miejscach ich pieniądze na promocję kultury polskiej są wydawane w sposób bardzo profesjonalny i nowoczesny. Instytuty zajmują się projektami poza własną siedzibą, przyjmują strategię menedżerskie, współprodukcje z innymi, lokalnymi instytucjami. Stało się to na zasadzie powtórzenia dobrych wzorców zauważonych w pewnych placówkach, szczególnie tych nowo założonych w ostatnich latach, oraz pomysłów przyniesionych przez nowych ludzi, natomiast nie miało to charakteru wdrażania pewnego wcześniej przygotowanego centralnie systemu. Tutaj znów okazywało się, że najważniejsi są dobrzy liderzy.

Wnioski – rekomendacje

Racjonalizacja rozumiana jest jako praca zmierzająca do znalezienia wyrazistych celów praktycznego działania, uwzględniających zmiany pojęciowe, cywilizacyjne i społeczne oraz najważniejsze elementy diagnozy stanu. Cele te, które mogą uchodzić za cele strategiczne, poprzedzone ogólną refleksją nt. nowej „narracji” promocyjnej Polski, tworzą listę zawierającą kilkanaście pozycji. Nie jest celem niniejszego opracowania tworzenie kompleksowego projektu promocyjnego, niemniej jego autorom przyświeca myśl, aby konkluzje umieścić przynajmniej w szerszym horyzoncie czasu, zwłaszcza w horyzoncie przyszłych – powiedzmy – 10 lat. Taka perspektywa pozwala odejść od doraźnych uwarunkowań i sformułować strategiczne cele. Potrzeba powstania pozytywnej, nowej kulturowej „narracji” urasta do rangi podstawowego celu – horyzontu zintegrowanych działań różnych podmiotów – instytucji, środowisk politycznych, poszczególnych osób w tym zwłaszcza ludzi sztuki. W ten ogólny plan nowej narracji o Polsce wpisane być powinny generalne cele.

1. Budowanie pozytywnego wizerunku Polski na świecie opartego na kulturze w jej szerokim rozumieniu, a jednocześnie za pomocą prostego przekazu. Chodzi o kulturę nie tylko w znaczeniu artystycznym, ale również sferę ponadindywidualną, szeroki wachlarz integrujących społeczeństwo danej kultury symboli, postaw, zwyczajów – od zasobów kulturowych – tradycji, zwyczajów, powstałych na ich bazie produktów kulturalno-turystycznych, po kreowanie nowych symboli Polski – kraju ludzi mobilnych, innowacyjnych, największej nowej europejskiej diaspory po 1989 r. Docieranie do potocznej świadomości społeczności za granicą z kilkoma ważnymi informacjami i skojarzeniami dotyczącymi Polski i jej kultury.

2. Podnoszenie kultury polskiej do rangi uniwersalnej. Udział lub aspirowanie do udziału w ogólnoeuropejskiej czy globalnej debacie społecznej, kulturowej, cywilizacyjnej. Oddziaływanie za granicą w zakresie problemów uniwersalnych (polskość kultury narzędziem, a nie celem samym w sobie; priorytet jakości przed parytetem polskości – „dobre, bo najlepsze” zamiast „dobre, bo polskie”).

3. Kształtowanie mechanizmów wchodzenia polskich twórców i projektów w obieg najważniejszych międzynarodowych marek w kulturze oraz związane z tym poprawienie jakości artystycznej i organizacyjnej polskiej oferty kulturalnej. Pojęcie marki związane ściśle z rynkiem pokazuje m.in. postulowane przez Strategię Lizbońską oraz program Kultura 2007–2013, równouprawnienie podmiotów publicznych z prywatnymi i społecznymi, a w tym sensie pomoc w stworzeniu w Polsce rynku dóbr kultury, które będą w stanie konkurować na rynkach europejskich i globalnych. W obszarach, gdzie w Polsce istnieje dominacja instytucji publicznych, rynek ten niemal się nie wykształcił i szczególnie odczuwalny jest niedosyt istnienia dobrych marek – instytucji i projektów zdolnych konkurować w skali międzynarodowej. Drugo- i trzeciorzędne produkcje rodzimych instytucji nie powinny znajdować wsparcia agend państwa do ich promocji za granicą. Powinny najpierw otrzymać wsparcie dla zmian wewnętrznych, reformy, ułatwiających im wejście na poziom umożliwiający konkurowanie z najlepszymi, które stanowiąc będzie podstawę do promocji za granicą.

4. Uczynienie z obywateli polskich promotorów polskiej kultury za granicą oraz wśród zagranicznych turystów w Polsce. (Obudzenie poczucia „powszechnego obowiązku dyplomacji kulturalnej”). Promocja do wewnątrz – uświadomienie Polakom kanonu kultury polskiej w jej szerokim rozumieniu: z czego mogą być dumni. Działania zmierzające do wzmocnienia świadomości bogactwa polskiego dziedzictwa, tożsamości, obyczajowości, sukcesów, a także potencjałów i szans stojących przed Polską. Przebicie się do świadomości Polaków z podstawowym pakietem informacji o kulturze polskiej (np. z zakresu turystyki kulturalnej), które mogłyby wykorzystywać w prywatnych kontaktach. Edukacja kulturalna, uświadamiająca bogactwo polskiej oferty kulturalnej w wielu dziedzinach. Sektor obywatelski jako niezastąpiony partner w realizacji tego celu.

5. Skuteczne docieranie z kulturą polską do odbiorców zagranicznych, w tym przystosowanie oferty kulturalnej do ich zróżnicowanych potrzeb i kompetencji kulturowych, tradycji, nawyków, sposobów komunikowania. Cel ten,

niełatwy do zrealizowania, może być skomentowany jako konieczność stosowania empatii jako zasady w kontaktach i działaniach skierowanych do osób i podmiotów z innych obszarów kulturowych.

Do listy celów generalnych dołączyć trzeba kilka ogólnych celów o charakterze „łącznika” z konkretnymi działaniami praktycznymi, które posłużyły do sformułowania rekomendacji.

1. Monitorowanie, wywiad. Zbudowanie bazy informacji bieżącej o obiegach polskiej kultury w świecie i stałe monitorowanie w tej dziedzinie, zarówno w aspekcie personalnym (wyłanianie ekspertów i specjalistów), jak i instytucjonalnym (wiodące instytucje jako „marki”) oraz w zróżnicowanych kategoriach organizacyjnych (różne sektory, w tym także rynki), a zwłaszcza poprzez analizę odbiorców.

2. Informacja historyczna. Rozwój prac nad dziedzictwem i „kanonem” rodzimej kultury, w związku z nasilającym się trendem silnego definiowania różnic tożsamości kulturowych poszczególnych społeczeństw i osłabieniem energii projektu integracyjnego w Europie (w tym kontekście ważne są rozpoczęte już prace wdrażające projekty instytucji: Muzeum Historii Polski).

3. Digitalizacja. Wzmocnienie wartości i kultury narodowej w obiegu światowym przy użyciu najnowszych technologii komunikacyjnych, oraz z uwzględnieniem rozwoju różnych form kultury popularnej. (Rozbudowa portalu, być może we współpracy z bardzo dobrymi, polskimi ośrodkami informatycznymi). Istotnym zagadnieniem jest tu także m.in. zakres i formy „sieciorowe” w kulturze.

4. Wzmocnienie mobilności twórców. Osiągnięcie pułapu stałej obecności twórców kultury polskiej, zwłaszcza młodych talentów i młodej sztuki, w festiwalach, konkursach, uczelniach zagranicznych (w tym kontekście ważna jest m.in. budowa Muzeum Sztuki Nowoczesnej).

5. Koordynacja badań różnych ośrodków badawczych, zwłaszcza uniwersyteckich, prowadzonych w obszarze form i zakresu obecności polskiej kultury w świecie. Do zadań specjalistów zaliczyć trzeba także prace nad zintegrowaniem funkcji pozostających w orbicie tradycyjnie rozumianej dyplomacji kulturalnej i promocji kultury z takim pojmowaniem promocji, które wpływa z traktowania kultury jako „zasobu” i „dobra”

o charakterze rynkowym, uruchamiające instrumentarium marketingowe.

6. Poszerzenie spektrum działań kulturowych będących w zasięgu zainteresowań promocyjnych państwa o kulturę popularną – generalnie o zabawę jako ważny element kultury symbolicznej, a także o pewne elementy kultury *socjetalnej*. W tym celu m.in. wspieranie instytucji i działań, a także przedsięwzięć naukowych zmierzających do opracowania do celów promocyjnych kompendium polskiej „rozrywki i zabawy”. Zainicjowanie działań zmierzających do opracowania kompendiów obyczajowości polskiej, zwłaszcza w aspekcie religijności i samorządności Polaków.

7. Międzysektorowość. Opracowanie instrumentarium możliwych działań państwa oraz instytucji publicznych sprzyjających lub kooperujących z biznesowym zarządzaniem i rynkami kultury.

8. Nowe podmioty na scenie promocji. Wdrożenie programów dyskontujących nową pozycję i rolę emigracji, zwłaszcza młodej europejskiej emigracji, w tworzeniu wizerunku Polski i Polaków.

9. Wielokulturowość. Uruchomienie programów umożliwiających postrzeganie mniejszości kulturowych jako partnerów, a jednocześnie ważnych czynników budujących wizerunek Polski i polskiej kultury.

10. Instytucjonalizacja dialogu przedstawicieli państwa i przedstawicieli podmiotów wyznaniowych (kościół) w Polsce (najlepiej na płaszczyźnie uniwersyteckiej). Otwarcie nowego rozdziału w postrzeganiu miejsca i roli Kościoła katolickiego w kulturze.

11. Tworzenie strategii (także za pomocą tworzenia budżetów na ten cel w perspektywie wieloletniej), a w konsekwencji dobrych praktyk **promocyjnych, na szczeblu narodowych instytucji kultury**, uruchomienie instrumentarium (konkursy, granty)

12. Decentralizacja promocji. Wspieranie inicjatyw samorządowych instytucji w dziedzinie międzynarodowej promocji kultury polskiej. Wdrożenie programu upowszechniającego wypracowane strategie i praktyki promocyjne na szczeblu samorządowym poprzez granty, wdrożenie systemu monitoringu i ewaluacji tych działań. Uruchomienie działań edukacyjnych.

Zarysowane wyżej cele można osiągnąć, jeżeli instytucje publiczne zajmujące się problematyką polskiej dyplomacji kulturalnej uwzględnią i zastosują konkretne, wynikające z przedstawianych powyżej spostrzeżeń zalecenia. Wszystkie zebrane powyżej krytyczne spostrzeżenia oraz wyznaczone na podstawie badań cele służyć mają projektowaniu zmiany i wdrażaniu dobrych praktyk promocji polskiej kultury za granicą. Warto poddać refleksji zwłaszcza wątki krytyczne, które każą nam szukać nowych rozwiązań i usprawnień dla działalności instytucji publicznych. Efektywna promocja kultury polskiej za granicą nie jest możliwa bez systemowego wzmacniania kompetencji kulturalnych polskiego społeczeństwa, czyli promocji kultury polskiej w Polsce, paradoksalnie to wewnętrzne wzmocnienie stanowi jeden z podstawowych warunków długoletniego sukcesu w prowadzeniu skutecznej zagranicznej promocji kultury polskiej, polskich twórców i twórczości, Polski jako atrakcyjnej marki. Ten obowiązek spoczywa w pierwszej kolejności na sektorze publicznym.

Do najpilniejszych zadań sektora publicznego należy zbudowanie systemu oceny oraz mierzenia jakości i efektywności działań promocji kultury polskiej za granicą, brak takich mierników powoduje, że – jak wskazaliśmy w tekście – nie namnaża się pamięć instytucjonalna, nie wiemy, co robimy źle, i nie poznajemy przyczyn porażek. Ten stan rzeczy utrwala złe nawyki ludzi odpowiedzialnych za prowadzenie działań promocyjnych. Wskazanie kryteriów oceny i dobrego, elastycznego, tj. adekwatnego dla specyfiki działalności kulturalnej systemu mierzenia jakości działań promocyjnych będzie pierwszym krokiem, który może polepszyć skuteczność działa-

nia w tym istotnym wymiarze dbania o pożytek publiczny, jakim jest międzynarodowy wizerunek Polski. Przedstawione opracowanie opiera się na jednym z pierwszych badań w tej dziedzinie, które powinno prowadzić do kolejnych działań w kierunku stworzenia i stałego korzystania z systemowych rozwiązań oceny działalności instytucji publicznych odpowiedzialnych za kształtowanie wizerunku Polski poza jej granicami. Określenie deficytów i potencjału tej złożonej dziedziny, jaką jest promocja kultury polskiej i marki polskiej za granicą, są pierwszym krokiem na tej drodze.

Bibliografia

- Bebbie E. (2005). *Badania społeczne w praktyce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 48.
- Bound K., Briggs R., Holden J., Jones S. (2007). *Cultural Diplomacy*. London: Demos.
- Golafshani N. (2003). „Understanding Reliability and Validity in Qualitative Research”, *The Qualitative Report*, nr 4, s. 600.
- Leonard M. (2002). *Public Diplomacy*. London: Foreign Policy Centre.
- Nye J. (2004). *Soft Power: The means to succeed in world politics*. New York: Public Affairs.
- Potoroczyn P. (red.) (2009). *Raport: Od wymiany kulturalnej do nowej inteligentnej siły. Promocja Polski przez kulturę*. Warszawa: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, http://www.kongreskultury.pl/library/File/RaportPromocja/promocja-%5B1%5D.kult_raport_w.pelna.pdf
- Wojciechowski J.S., Kieliszewski P., Poprawski M. (2008). *Promocja kultury polskiej za granicą – rola i możliwości państwa, stan obecny, perspektywy*. Warszawa: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Public Institutions and Cultural Diplomacy. Possibilities and Challenges

The article describes problems and inconsistencies as well as possibilities and challenges of Polish cultural diplomacy. Cultural diplomacy is much more than just a promotion of culture; it is one of the key state policy tools. Culture constitutes the best medium of broader, integrative human values and a means of understanding others. It encompasses the most valuable, lasting and meaningful aspects of our lives. The symbolic culture formulates narrations which allow us to present the best characteristics of our nations and societies, universal behaviours or different attitudes, varied hierarchies of values. Culture is a laboratory of identity policies and their construction, a critical forum for negotiations and communication of values. Critical remarks and rationalizations presented in the paper concern operations in the domain of cultural diplomacy in the Polish public sector. The article is based on one of the first qualitative studies in the field, prepared by experts, practitioners, artists and cultural managers. The authors encourage to undertake new activities in order to supply and apply systemic and transparent solutions for evaluation of public institutions which promote Polish culture abroad. Defining deficits and potentials of a complex domain that is the promotion of Polish culture and the Polish brand is only the first step.

Key words: cultural diplomacy, public sector, cultural policy, Polish culture, Polish brand.

Siedem tez o dialogu społecznym w Polsce

Artykuł jest autorską refleksją nad wynikami projektu badawczego diagnozującego stan rozwoju sektorowego dialogu społecznego w Polsce. Prezentowane tezy stanowią próbę wydobycia i rozwinięcia najważniejszych wniosków z bogatego i zróżnicowanego materiału empirycznego. Opisywane są słabe strony dialogu społecznego w Polsce (m.in. niska reprezentatywność organizacji członkowskich, orientacja na doraźne rozwiązywanie problemów), stojące przed nim szanse (m.in. zawieranie układów zbiorowych), jak również najbardziej prawdopodobny, w świetle przytaczanych informacji, pluralistyczny scenariusz rozwoju dialogu społecznego w Polsce. Wskazując na pluralizm jako model najbardziej zbliżony do rzeczywistości, artykuł nie zamyka dyskusji nad wariantowością dialogu społecznego w Polsce.

Słowa kluczowe: dialog społeczny, organizacje pracodawców, związki zawodowe, reprezentatywność partnerów dialogu, układy zbiorowe.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie najważniejszych wniosków wynikających z realizacji projektu badawczego poświęconego sektorowemu dialogowi społecznemu w Polsce¹. Warto pamiętać, że według klasycznej definicji dialogu społecznego, sformułowanej przez Międzynarodową Organizację Pracy, pojęcie to obejmuje *wszelkiego typu negocjacje, konsultacje, lub – po prostu – wymianę informacji pomiędzy przedstawicielami rządu, pracodawców i pracowników, skupiającymi się na wspólnym interesie w zakresie polityki ekonomicznej i społecznej*².

Przez dialog sektorowy (branżowy) rozumieć należy te działania prowadzone w ramach dialogu społecznego, które dotyczą określonego obszaru gospodarki narodowej. Natomiast dialog dwustronny (autonomiczny) to dialog, w którym nie uczestniczą przedstawiciele strony rządowej³. Opisywany projekt koncentrował się wo-

kół pozainstytucjonalnego dialogu sektorowego, realizowanego w przestrzeni poniżej poziomu centralnego i powyżej poziomu zakładowego. Oznacza to, że badano organizacje reprezentujące interesy pracodawców (m.in. związki pracodawców, izby gospodarcze, izby i cechy rzemieślnicze, rolnicze zrzeszenia branżowe) oraz ponadzakładowe i międzyzakładowe związki zawodowe, bez bezpośredniego uwzględnienia działalności instytucji (tzw. „ciała dialogu społecznego”), takich jak Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych na poziomie centralnym czy powiatowe i wojewódzkie rady zatrudnienia oraz wojewódzkie komisje dialogu społecznego na poziomie regionalnym⁴.

Badanie miało charakter wyczerpujący, tzn. podjęto próbę kontaktu ze wszystkimi organizacjami o podanej wyżej charakterystyce, o których udało się zebrać informacje na podstawie danych z Krajowego Rejestru Sądowego, Głównego Urzędu Statystycznego oraz komercyjnych baz danych. W rezultacie udało się przebadać 1628 z 3422 zidentyfikowanych organizacji,

Zakład Socjologii Gospodarki, Edukacji i Metod Badań Społecznych, Instytut Socjologii, Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych, Uniwersytet Jagielloński

¹ Realizowany w Wyższej Szkole Europejskiej projekt: „Diagnoza stanu rozwoju sektorowego dialogu społecznego w skali ogólnopolskiej – badania ilościowe” był finansowany ze środków Unii Europejskiej, z Europejskiego Funduszu Społecznego, Działanie 5.5.2 („Wzmocnienie partnerów społecznego”).

² Za: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/social.htm>; (dostęp: 27.02.2010).

³ Wszystkim czytelnikom zainteresowanych problematyką dialogu społecznego polecamy serwis Departamentu

Dialogu i Partnerstwa Społecznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: <http://www.dialog.gov.pl/>, prezentujący m.in. przydatny słowniczek pojęć związanych z dialogiem społecznym oraz literaturę poświęconą temu zagadnieniu.

⁴ Nacisk w badaniu został położony na organizacje pracodawców i pracowników, a nie na instytucje dialogu społecznego. Niemniej do wspomnianych instytucji odnosiła się część pytań ujętych w narzędziach badawczych.

co w dziedzinie badań przedstawiciele organizacji świata pracy należy uznać za przyzwoity wynik⁵.

W ramach projektu badano cztery zagadnienia: 1) profil potencjalnych i faktycznych uczestników dialogu społecznego, 2) kontekst kontaktów między organizacjami reprezentującymi interesy pracowników i pracodawców, 3) same kontakty, 4) stosunek badanych do układów zbiorowych. W metodologii projektu uwzględniono analizę danych zastanych, wywiady eksperckie, wywiady indywidualne z przedstawicielami organizacji⁶ oraz wyczerpujące badanie kwestionariuszowe populacji. Ważnym elementem procesu badawczego były także cztery seminaria, w ramach których przedstawiciele badanych organizacji, administracji publicznej oraz świata nauki dyskutowali na temat przedstawionych im wyników badania⁷.

Wyczerpujący opis wyników badania został zawarty w innej publikacji (Anacik i in. 2009a). Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie refleksji nad wiedzą zgromadzoną w trakcie badania. Do omówienia wybrano siedem najważniejszych wniosków płynących z badania: 1) odmienność światów związków zawodowych i organizacji pracodawców, 2) dialog społeczny jako pojęcie funkcjonalnie wieloznaczne, 3) kryzys reprezentatywności w polskim dialogu społecznym, 4) kontakty między organizacjami jako szansa na przełamanie stereotypu związkowca, 5) administracja jako najważniejszy partner we współpracy badanych organizacji, 6) układy zbiorowe jako szansa dla dialogu społecznego, 7) pluralistyczne perspektywy dialogu społecznego.

Przed przystąpieniem do opisywania najważniejszych wyników należy przedstawić dwa zastrzeżenia: dotyczące autorów oraz stopnia odkrywczości przedstawianych tez.

Po pierwsze, autorzy niniejszego opracowania korzystają z wyników pracy większej liczby

osób. W prace podsumowywanego projektu zaangażowane były także Agata Anacik, Joanna Skrzyńska oraz Hanna Uhl. Do wielu przemyśleń, które znalazły swoje odbicie w tekście, autorów skłoniły również uwagi przedstawione przez uczestników wspomnianych seminariów. Wszystkie te osoby zasługują na podziękowanie. Dziękujemy także za komentarze dwóch anonimowych recenzentów niniejszego artykułu.

Po drugie, przedstawione poniżej tezy cechują się stosunkowo niskim poziomem „odkrywczości”. Wynika on z celu realizowanego przez nas projektu, czyli zdiagnozowania stanu dialogu sektorowego. W zamian za to można wskazać niewątpliwy atut badań: bogatą i, jak na warunki polskie, wręcz unikalną bazę empiryczną. Trzeba bowiem pamiętać, że mamy do czynienia z badaniami wyczerpującymi.

1. Odmienność światów związków zawodowych i organizacji pracodawców

Partnerami dialogu autonomicznego są organizacje pracodawców i związki zawodowe. Pomimo tego, że istnieją ramy prawne, które umożliwiają spotkanie tych dwóch partnerów, co zostało zapisane w preambule do Konstytucji RP⁸, można postawić tezę, że organizacje pracodawców i związki zawodowe funkcjonują w odmiennych światach.

Pierwszym argumentem świadczącym o zasadności powyższej tezy jest stwierdzenie, że związki zawodowe i organizacje pracodawców cechuje odmienność celów i interesów. Związki zawodowe są powołane „do reprezentowania i obrony ich [ludzi pracy – przyp. autorów] praw, interesów zawodowych i socjalnych”⁹. Swoje cele statutowe mogą realizować przez kontakty z pracodawcami, ponieważ kiedy związkowcy pozostają w stosunku pracy, to pracodawcy są naturalnymi adresatami ich żądań i to od

⁵ Wywiady kwestionariuszowe, stanowiące podstawową technikę badawczą, przeprowadzono w okresie od maja do lipca 2009 r.

⁶ 50 wywiadów pogłębionych z przedstawicielami badanych organizacji zrealizowano w okresie od listopada do grudnia 2008 r.

⁷ Seminaria odbyły się w Katowicach, Krakowie, Warszawie i Gdańsku we wrześniu 2009 r.

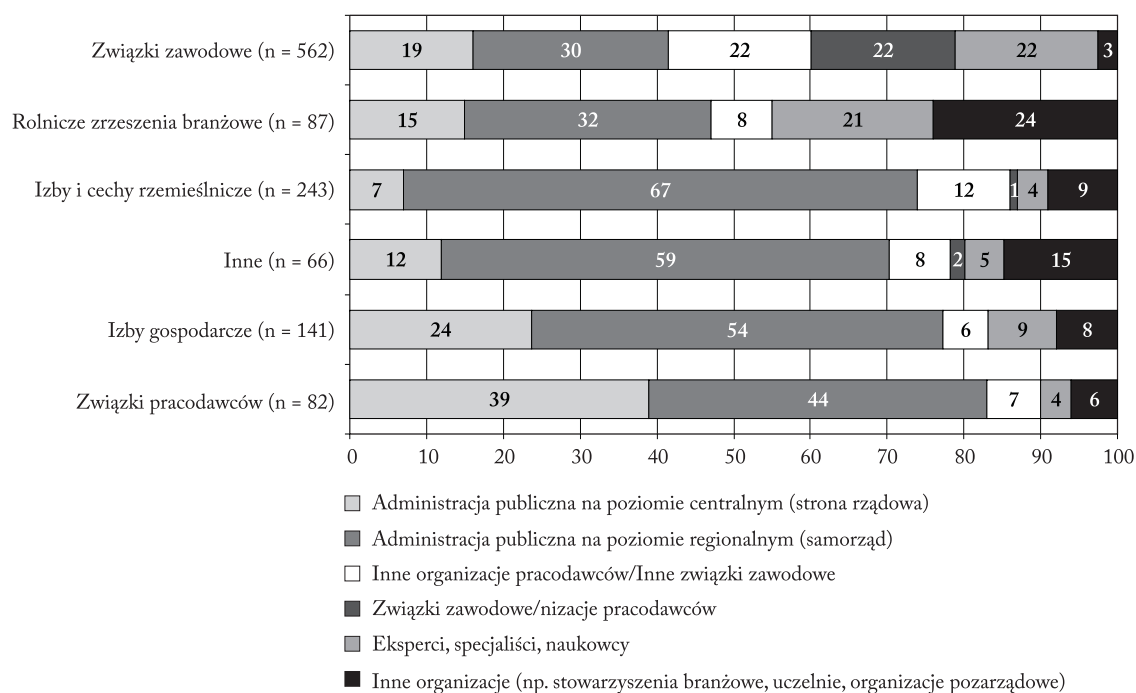
⁸ „Ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”, Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2.04.1997.

⁹ Ustawa z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych, DzU 2001, nr 79, poz. 854, z późn. zm.

nich zależy sytuacja materialna pracowników¹⁰. Tym samym związki zawodowe z definicji są nastawione na kontakt z organizacjami pracodawców reprezentującymi przedsiębiorców na poziomie branżowym. Dla organizacji pracodawców, zgodnie z ustawą, celem statutowym „jest ochrona praw i reprezentowanie interesów, w tym gospodarczych, zrzeszonych członków wobec związków zawodowych, organów władzy i administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego”¹¹. W tym przypadku uderza wielość partnerów do współpracy. Jak pokazują wyniki naszych badań, administracja publiczna zarówno dla związków zawodowych, jak i organizacji pracodawców jest najważniejszym partnerem do współpracy. W tym kontekście warto dodać, że spośród badanych przedstawicieli organizacji jedynie znacząca część (22%) członków

związków zawodowych za najważniejszego partnera do współpracy uznała społecznego partnera dialogu (por. wykres poniżej). Natomiast spośród przedstawicieli związków pracodawców żaden nie wskazał na związki zawodowe jako najważniejszego partnera.

Drugi argument to różnice w zasobach i środkach, jakimi dysponują obaj partnerzy oraz w uwarunkowaniach wewnętrznych. Związki zawodowe muszą zmagać się m.in. ze spadkiem liczby członków oraz nieprzychylnym nastawieniem pracodawców prywatnych wobec ich działalności (Mrozowicki, Van Hootegem 2008, s. 197–216). Nie mogą także, w przeciwieństwie do organizacji pracodawców, które dysponują większymi środkami finansowymi, pochwalić się dużym wsparciem eksperckim, co badacze zajmujący się tą tematyką wskazują jako pewną



Ryc. 1. Najważniejszy partner do współpracy ze względu na typ organizacji (%)

Źródło: Anacik i in. 2009a, s. 61.

¹⁰ W tych badaniach została pominięta sytuacja, kiedy to pracodawcą jest państwo. Wynikało to z założeń badawczych: w polu zainteresowania znalazł się autonomiczny dialog sektorowy.

¹¹ Ustawa z 23.05.1991 r. o organizacjach pracodawców, DzU 2001, nr 55, poz. 236, z późn. zm.

słabość związków zawodowych w kontekście ich uczestnictwa w dialogu społecznym (Dryll 2006; Gąciarz, Pańków 2001). Dlatego przedstawiciele związków zawodowych uważają, że administracja publiczna winna angażować się w dialog społeczny, zapewniając wsparcie ze strony ekspertów, zwłaszcza w kwestiach prawnych (Anacik i in. 2009b). Można więc powiedzieć, że są oni świadomi atutu wynikającego z wiedzy i dlatego to oni częściej niż pracodawcy, co potwierdzają wyniki opisywanych tutaj badań, uczestniczą w szkoleniach podnoszących kompetencje związane z dialogiem, jak na przykład prowadzenie negocjacji zbiorowych oraz skuteczne współdziałanie organizacji pracodawców i związków zawodowych.

W kontaktach z organizacjami pracodawców związki zawodowe często znajdują się na słabszej pozycji. Przede wszystkim dysponują mniejszymi zasobami w porównaniu z organizacjami pracodawców, a spełnienie ich dążeń, aby nie przybrało postaci gry o sumie zerowej, wymaga ustępstw ze strony pracodawców. Aby doszło do kontaktów, potrzebna jest przede wszystkim wola pracodawców, co, jak pokazały wyniki z części jakościowej, należy do rzadkości. Związki zawodowe zostały jednak prawnie wyposażone w unikalny sposób wywierania nacisku na pracodawców, czyli różne formy protestacyjne – oflagowanie, manifestację lub protest. Blokady i strajk to formy najostrzejsze i uznawane za najbardziej skuteczne, choć jednocześnie najrzadziej praktykowane. Czasem, gdy wszystko inne zawodzi, strajk wykorzystuje się jako środek skłaniający do rozpoczęcia rozmów¹², które niewątpliwie już na wstępie są bardzo trudne, gdyż konieczne jest odzyskanie utraconego zaufania.

Z podanej wyżej charakterystyki wynika, że organizacje pracodawców i związki zawodowe to twory organizacyjne znacznie różniące się od siebie ze względu na swoje cele, zasoby, sposób, w jaki mogą realizować własne interesy, wzajemne postrzeżenie i wolę do nawiązywania

kontaktów. Okazuje się, że niezależnie od tego zróżnicowania, w obliczu problemu dotyczącego kwestii gospodarczych lub ekonomicznych w obrębie branży najczęściej nieuniknione jest nawiązanie kontaktu. Obie strony wobec efektów podejmowanych kontaktów przyjmują postawę ambiwalentną, gdyż ani nie są zadowolone, ani niezadowolone. Partnerzy najbardziej preferują¹³ „mocniejsze formy” dialogu społecznego, ponieważ chcą, aby efektem interakcji było zawarcie wiążącego porozumienia. W praktyce najczęściej dochodzi do wymiany informacji lub uzgodnienia stanowiska bez obowiązującej formy prawnej.

Co powoduje, że przedstawiciele organizacji są mało zadowoleni z efektów, jakie przynosi interakcja? Okazuje się, że partnerzy jako przedmiot kontaktów preferują odmienne tematy: przedstawiciele związków zawodowych kwestie dotyczące bezpośrednio ich interesów, a przedstawiciele pracodawców kwestie dotyczące rozwoju branży (zostało to omówione szerzej we wniosku 2). Brak poczucia wzajemnej przekałdalności perspektyw (Schütz 1984, s. 137–192) powoduje, że nie są w stanie wykazać podczas podejmowanych kontaktów, iż postulowane przez nich cele nie służą tylko i wyłącznie ich interesom. Różnice w genezie organizacji partnerów społecznych oraz odmienne cele działania w trakcie wzajemnych rozmów wydają się przeszkodą nie do pokonania. Tymczasem, z punktu widzenia mechanizmów interakcji, różnice w przyjmowaniu perspektywy nie powinny być istotne. Być może obaj partnerzy uświadamiają sobie, że możliwe jest wzajemne przyjmowanie perspektywy drugiej strony, ale nie wykorzystują tej zdolności podczas realizowanych kontaktów. Wymienialność punktów widzenia oraz uwzględnienie odmienności w genezie czy też „jednostkowej historii” partnera można uznać za warunek udanej interakcji. Jeżeli tego zabraknie,

¹² W badaniach jakościowych zostały wyróżnione cztery funkcje, jakie może spełniać strajk. Oprócz wymienionej powyżej, strajk jest celem samym w sobie, czyli formą pokazania się na forum publicznym i wywierania nacisku; ostatecznością, która może godzić w interesy pracowników; środkiem do osiągnięcia celów.

¹³ Należy przy tym zaznaczyć, że gdy weźmiemy pod uwagę wartości procentowe, to przedstawiciele badanych organizacji preferują zawieranie wiążących porozumień, a przedstawiciele organizacji pracodawców, dodatkowo (choć rzadziej), wymianę informacji. Tym samym pracodawcy zwracają uwagę na procesualny charakter dialogu społecznego. Zob. także Andersen, Jørgensen, Mailand 2004.

przedstawiciele organizacji nie podzielają wspólnej, niejako „uzgodnionej”, intersubiektywnej wiedzy, ale w swoim działaniu kierują się własną, subiektywną wiedzą podręczną, a ich „światy” wydają się do siebie nie przystawać.

Argumentem wzmacniającym tezę o odmienności światów, która pośrednio przejawia się w postrzeganiu rzeczywistości przez badanych partnerów w różny sposób, jest różna ocena sytuacji panującej w danej branży (Anacik i in. 2009a). Przedstawiciele związków zawodowych, opierający się często na przekazach medialnych i własnych sądach, sytuację ekonomiczną przedsiębiorstw ocenili gorzej niż dysponujący bardziej obiektywną wiedzą przedstawiciele organizacji pracodawców. Innym argumentem może być stosunkowo dobra ocena sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw z branży górniczej przez funkcjonujące w niej związki zawodowe. Opinia ta zaskakuje, zwłaszcza z punktu widzenia ocen ekspertów zajmujących się tą branżą, którzy oceniają sytuację w górnictwie jako złą (por. Malinowski 2008).

W jaki sposób dwa różne światy mogą zbliżyć się do siebie? Jak już zostało pokazane, tym, co ma największą szansę na skłonienie partnerów do rozmów, jest konkretny problem, z jakim boryka się dana branża. Innymi słowy, można liczyć na zbliżenie dwóch światów wówczas, gdy partnerzy społeczni zrozumieją, że realizacja ich partykularnych interesów zależy m.in. od wspólnie wypracowanej, korzystnej sytuacji ekonomicznej w branży.

2. Dialog społeczny jako pojęcie funkcjonalnie wieloznaczne

Funkcjonalna wieloznaczność dialogu społecznego oznacza, że używanie tego pojęcia dla opisu wielu różnych zjawisk leży w interesie stron bezpośrednio w nie zaangażowanych. Po zaprezentowaniu różnych znaczeń terminu „dialog społeczny” zostanie wyjaśnione, dlaczego używanie tego samego terminu na określenie różnych zjawisk jest funkcjonalne dla aktorów bezpośrednio zaangażowanych w dialog społeczny. Przez funkcjonalność wieloznaczności należy przy tym rozumieć stan, w którym bardziej precyzyjne używanie tego pojęcia mo-

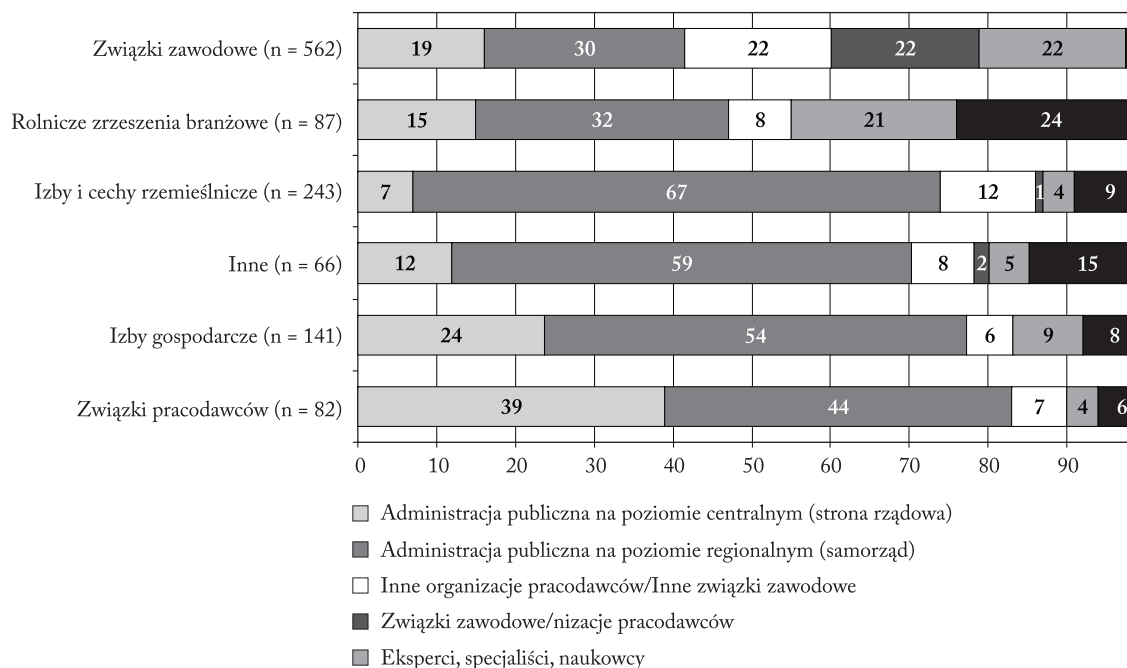
głoby naruszyć interesy zaangażowanych aktorów (Stone 2001).

Po pierwsze, należy wyróżnić opisowy i normatywny aspekt pojęcia „dialog społeczny”. Pierwszy zgodny jest z przedstawioną na początku definicją i odnosi się do tego, jak wygląda opisywana rzeczywistość. Drugi natomiast to pewna koncepcja tego, jak ta rzeczywistość ma wyglądać. Na podstawie tej koncepcji tworzone są polityki publiczne realizowane przez unijną i polską administrację. Warto podkreślić, że działania administracji publicznej napotykają na odmienne oczekiwania partnerów społecznych.

Po drugie, jak wynika z powyższego akapitu, koncepcji dialogu społecznego istnieje przynajmniej tyle, ile jednolitych grup aktorów zaangażowanych w to zjawisko. Co więcej, koncepcje te są wypadkową celów tych aktorów. Część z tych celów jest sprzeczna, inne jednak mogą być realizowane tylko dzięki współpracy z pozostałymi partnerami społecznymi. Jak potwierdzają wyniki naszych badań, o ile przedstawiciele pracodawców częściej rozumieją dialog społeczny jako pewien proces, który ma dotyczyć aspektów makroekonomicznych (stawianie czoła kryzysowi, wypracowanie strategii rozwoju branży), o tyle przedstawiciele pracowników częściej koncentrują się na wiążących efektach w zakresie zagadnień mikroekonomicznych (płace, bhp)¹⁴. Opisane zróżnicowanie wynika oczywiście z wbudowanego w relacje przemysłowe konfliktu między pracownikami a pracodawcami.

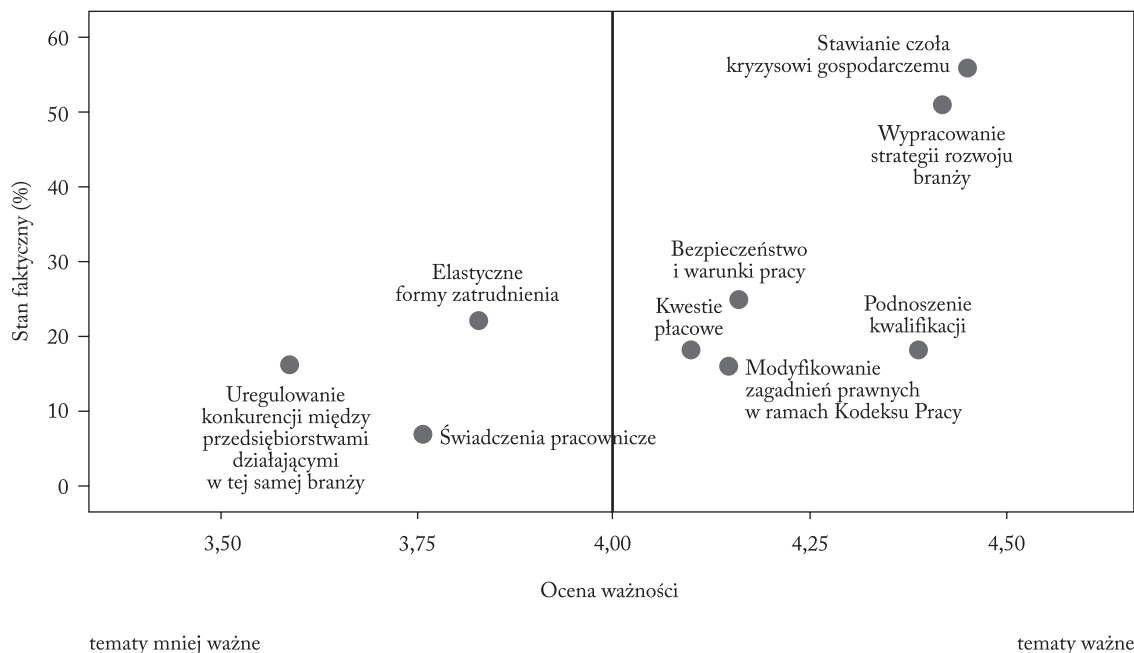
Istnieją jednak także możliwe obszary współpracy, wśród których można wyróżnić nie tylko opisywaną w ramach innego wniosku redystrybucyjną presję na rządzących, lecz także zgodne z europejskimi postulatami prowadzenia dialogu społecznego obszary wykraczające poza konflikt przemysłowy (European Commission 2006). Jak pokazały wyniki badania, jednym z takich obszarów jest kształcenie ustawiczne. Dwa poniższe wykresy podsumowują oczekiwania dotyczące zagadnień poruszanych w ramach kontaktów

¹⁴ O ile samo rozróżnienie jest jednym z wyników opisywanych badań, o tyle użyte w opisie odmiennych perspektyw kategorie („mikroekonomiczne” i „makroekonomiczne”) zostały po raz pierwszy użyte przez profesora Juliusza Gardawskiego.



Ryc. 2. Zestawienie oceny ważności tematów oraz częstotliwości poruszania tematów w ramach kontaktów między organizacjami – związki zawodowe (n od 128 do 204)

Źródło: Anacik i in. 2009a, s. 86.



Ryc. 3. Zestawienie oceny ważności tematów oraz częstotliwości ich poruszania w ramach kontaktów między organizacjami – organizacje pracodawców (n od 21 do 37)

Źródło: Anacik i in. 2009a, s. 87.

między organizacjami. Zestawiają one ze sobą tematy faktycznie podejmowane z oceną wagi poszczególnych tematów. Widać na nich zarówno odmienność priorytetów, jak i potencjał tkwiący w dialogu społecznym.

Dostrzegając wieloznaczność terminu „dialog społeczny”, warto zastanowić się nad możliwymi konsekwencjami takiego stanu rzeczy. Przedstawiony poniżej tok rozumowania nie jest jedynym możliwym. Ma jednak, zdaniem autorów, wystarczające walory poznawcze, by warto było go zaprezentować. Na potrzeby poniższej argumentacji przyjęto dwa założenia: po pierwsze, by skoncentrować się na „dialogu społecznym” jako polityce publicznej¹⁵, po drugie, by polityki publiczne traktować jako instytucje¹⁶.

Przyjęcie tych założeń prowadzi do rozlicznych pytań. Najciekawsze z punktu widzenia przedstawianych tu rozważań jest pytanie o genezę danego stanu instytucjonalnego. Odpowiedzi można odnaleźć w dwóch paradygmatach myślenia, bazujących na odmiennych wizjach rzeczywistości społecznej. Według jednego podejścia liczy się spuścizna przeszłości – wydarzenia historyczne (w polskim kontekście: zabory, okres PRL, transformacja ustrojowa), które determinują stan obecny (por. m.in. David 2001). To podejście dominuje w myśleniu potocznym (widać je np. w wypowiedziach badanych respondentów), a także w oficjalnych wypowiedziach przedstawicieli świata nauki.

Według podejścia alternatywnego obecny stan instytucji to stan równowagi pomiędzy różnymi aktorami w pewnej ukrytej grze, oparty na asymetrii władzy (Calvert 1998). Perspektywa ta jest mniej popularna, jednakże bez niej nie da się w pełni opisać stanu dialogu społecznego. Uwzględnienie tego podejścia oznacza dla badacza potrzebę wyczulenia na fakt, że zmiana rozwiązań instytucjonalnych oznacza także zmia-

nę konstelacji asymetrii władzy. Operacyjnie, na poziomie badań ewaluacyjnych, czujność taka powinna się przejawiać w postawieniu pytania o to, czy przypadkiem jakaś grupa aktorów społecznych nie traci wskutek interwencji. W wersji minimalnej pytanie to powinno dotyczyć dość licznej grupy, którą tworzą finansujący dane działanie podatnicy.

Co więc wynika z funkcjonalnej wieloznaczności opisywanego pojęcia? O ile dialog społeczny to instytucja mająca wpływ na podejmowane decyzje, o tyle należy także zwrócić uwagę na determinowany przez nią sposób definiowania rzeczywistości, na którą wpływa¹⁷. Dlatego też wieloznaczność budzącego pozytywne konotacje określenia „dialog społeczny” może prowadzić do uznania wszystkich realizowanych pod tą etykietą działań jako celów samych w sobie, a nie środków, i niesie w sobie niebezpieczeństwo uspienia ewaluacyjnej czujności. Ostrzeżeniem przed użyciem wieloznacznych terminów dla politycznych celów powinno być klasyczne już studium manipulowania pojęciem konkurencyjności (Krugman 1994).

Z przedstawionych rozważań płyną dwa wnioski analityczne. Po pierwsze, badania dialogu społecznego powinny koncentrować się na poszczególnych politykach publicznych i, wykorzystując podejście ewaluacyjne, identyfikować wszystkie (nie tylko oficjalnie zamierzone) efekty tych polityk. W ten sposób będzie można dokładniej zbadać opisowy aspekt poszczególnych komponentów „dialogu społecznego”. Po drugie, z rozważań płynie także bardziej ogólny wniosek. Pojęcia takie jak „konkurencyjność” czy „dialog społeczny” są silnie związane z funduszami unijnymi. Jeśli uznać tezę o ich funkcjonalnej wieloznaczności, należy krytycznie przyjrzeć się wykorzystaniu podobnych kategorii, będących słowami-kluczami w kontekście wykorzystywania środków z UE (dobre rządzenie, spójność społeczno-gospodarcza, innowacyjność). Może bowiem się okazać, że nie są one wolne od

¹⁵ Jak pisze Rogers (2004), polityki publiczne działają poprzez zmianę zestawu opcji możliwych alternatyw w procesie decyzyjnym i zdolności do realizowania tych decyzji przez objętych przez nią beneficjentów.

¹⁶ W ramach nauk społecznych istnieje wiele, nieraz sprzecznych, definicji instytucji. Na potrzeby niniejszego opracowania instytucje będą rozumiane za Sharpfem (1997, s. 36) jako *system reguł, który strukturyzuje kształt działań, które mogą zostać podjęte przez grupę aktorów społecznych*. Zob. także Pierson (2006).

¹⁷ Warto w tym miejscu zauważyć, że stereotypy (związkowca chuligana; pracodawcy wyzyskiwacza; rządzących – zbiurokratyzowanych, skorumpowanych, niedotrzymujących słowa, blokujących przepływ pieniędzy) oprócz opisanego pewnego fragmentu rzeczywistości społecznej, służą wzmocnieniu pozycji przetargowej każdej ze stron.

napięcia pomiędzy zwykłą redystrybucją a działaniem w publicznym interesie.

3. Kryzys reprezentatywności w polskim dialogu społecznym

Reprezentatywność jest wieloaspektowym pojęciem z pogranicza nauk politycznych i społecznych. Reprezentatywność to coś więcej niż zasada określająca, kto może być *reprezentantem*, bowiem wiąże się ona również z rzeczywistym poparciem i akceptacją reprezentanta ze strony *reprezentowanych*, a więc tym, co wynika z dążenia do zwiększenia partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji dotyczących określonej sfery życia (por. m.in. Martin 2008). W odniesieniu do dialogu społecznego można więc, jak się wydaje, wyróżnić dwa główne, wzajemnie komplementarne, ujęcia tego zagadnienia: od strony prawnej oraz od strony socjologicznej. Ujęcie prawne zakłada, że ustanowienie relacji pomiędzy reprezentantami a reprezentowanymi wiąże się ze spełnieniem przez tych pierwszych *kryteriów reprezentatywności*. Najczęściej są one określone specjalnym aktem prawnym, np. ordynacją wyborczą, kodeksem pracy etc. Ujęcie socjologiczne wiąże się ze społeczną legitymizacją reprezentantów, a więc poparciem, które w kategoriach teorii agencji można rozpatrywać jako przeniesienie części własnych uprawnień do podejmowania decyzji na działającego w naszym imieniu przedstawiciela-reprezentanta (agenta) (Chajewski 2007, s. 24–40).

Pytając o reprezentatywność organizacji biorących udział w dialogu społecznym, pytamy *de facto* o to, kto z kim rozmawia i w czym imieniu. Wyniki opisywanego badania, w połączeniu z danymi pochodzącymi z innych badań oraz obserwacjami innych badaczy, potwierdzają tezę, że organizacje biorące udział w dialogu społecznym w Polsce: 1) nie reprezentują wszystkich zainteresowanych stron, 2) są reprezentatywne w sensie prawnym¹⁸, ale niekoniecznie w sensie

socjologicznym. Taki stan rzeczy wynika z kilku wzajemnie wzmacniających się zjawisk.

Pierwszym zjawiskiem, które należy w tym kontekście wymienić, jest obserwowany na przełomie ostatniego stulecia kryzys związków zawodowych. Centrale związkowe powstałe przed 1989 rokiem w okresie transformacji musiały stanąć przed zadaniem odnalezienia się w nowej rzeczywistości (Aguilera, Dabu 2005, s. 16–24). Zmiana funkcji związków zawodowych wiązała się z opisywanym w literaturze przedmiotu kryzysem ich tożsamości. Jeśli na przykład wziąć pod uwagę jedną z dwóch polskich central związkowych powstałych przed 1989 rokiem – NSZZ „Solidarność” – problemem, przed jakim stanęła organizacja, była jej przeszłość jako ogólnokrajowego ruchu społecznego. Paradoksalnie okazało się bowiem, że nie jest jej specjalnością reprezentowanie interesów pracowniczych wobec pracodawców. To, co kiedyś było siłą organizacji, w obliczu konieczności zmiany celów stało się w zasadzie, jak pisze Ost, jej słabością. Organizacja nie powinna działać jak dawniej – dzięki swym członkom, ale dla nich (Ost 2002). Oprócz tego, багаż historyczny, niesiony zarówno przez „Solidarność”, jak i OPZZ, znajduje swój wyraz w opisywanym w literaturze problemie upartyjnienia związków zawodowych (por. m.in. Gąciarz, Pańków 2001; Meardi 2006). Polityczne ambicje liderów związkowych są przeszkodą w realizacji nowych celów organizacji.

W tym kontekście ciekawy przypadek stanowi fakt powołania do życia w 2002 roku trzeciej centrali związkowej, która, uzyskując status reprezentatywnej, mogła oddelegować swych członków do uczestnictwa w posiedzeniach Komisji Trójstronnej. Powstanie Forum Związków Zawodowych, zrzeszającego obecnie ponad 400 tys. członków¹⁹ można odczytać na dwa sposoby: po pierwsze, jako dowód na istnienie zapotrzebowania na dodatkową centralę związkową, pozbawioną bezpośrednich związków z okresem sprzed 1989 roku, po drugie, jako wyraz utraty zaufania do istniejących central związkowych. Pomimo oczywistych korzyści, jakie wiążą się z uzyskaniem prawnego statusu or-

¹⁸ Kwestię reprezentatywności organizacji partnerów społecznych w Polsce reguluje Ustawa o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych oraz rozdział XI Kodeksu Pracy. Określone tam kryteria reprezentatywności organizacji opierają się przede wszystkim na liczbie członków.

¹⁹ Informacja ze strony internetowej Forum, www.fzz.org.pl, (dostęp: 18 października 2009 r.).

ganizacji reprezentatywnej, warto pamiętać, że wiele nowo powstałych związków zawodowych związało się właśnie z Forum; zdarzają się również migracje z pozostałych central²⁰. Podkreśla to w pewien sposób znaczenie socjologicznego sensu reprezentatywności.

Jeśli chodzi o stronę pracodawców, to, podobnie jak w przypadku pracowników, w Polsce mamy do czynienia z dobrowolną przynależnością do organizacji reprezentującej interesy członków. I tu pojawia się niezwykle istotny wątek – dobrowolna przynależność do organizacji zakłada dwustronną możliwość zmiany istniejącego stanu rzeczy, a więc udzielenie bądź wycofanie przez pracownika lub przedsiębiorcę swojego poparcia dla organizacji. W zależności od oceny możliwości zmiany sytuacji na własną korzyść lub niekorzyść przy swoim poparciu (lub wycofaniu go) dla organizacji, jednostki podejmują decyzje o utrzymaniu bądź zmianie *status quo* (Chajewski 2007). Perspektywa teorii agencji pokazuje, że reprezentatywność, jeśli mierzyć ją poparciem społecznym, jest chimeryczna, tymczasowa i zmienna. Tymczasem sztywne, ilościowe kryteria reprezentatywności, określone w ustawie, są niewrażliwe na zmiany tego rodzaju, nie nadążają za rzeczywistością społeczną.

Dobrowolność przynależności do organizacji niesie za sobą fluktuację członków. Odbiega to od korporatystycznego²¹, trójstronnego modelu stosunków przemysłowych, do jakiego polski dialog społeczny wydaje się przystawać na pierwszy rzut oka. Jak pokazują fakty (weźmy pod uwagę chociażby obligatoryjną przynależność pracodawców do organizacji w Austrii) – pierwsze wrażenie jest raczej mylne²².

Przechodząc na poziom wskaźników ilościowych, warto odnieść się do ilości organizacji reprezentatywnych funkcjonujących w Polsce. Istnieją cztery po stronie pracodawców i trzy po stronie pracowników. Zestawiając informację o ilości central oraz o przynależności członkowskiej do każdej z nich, można uzyskać tzw. miarę

koncentracji, wskazującą na „monopol” na reprezentowanie członków²³. Ze względu na trudności samych central w doliczeniu się własnych członków, nikomu nie udało się policzyć wartości kompleksowej miary koncentracji organizacji reprezentatywnych w Polsce. Niemniej jednak, nawiązując do opisywanej przez Kenworthy’ego i Kittela (Kenworthy, Kittel 2003, s. 3) propozycji, by brać pod uwagę m.in. liczbę działających organizacji reprezentatywnych, można mówić o stosunkowo dużym rozproszeniu organizacji biorących udział w dialogu. W tej sytuacji nie może być mowy o monopolu, natomiast słuszną będzie uwaga o wzajemnym konkurowaniu o członków pomiędzy organizacjami. Znowu ujawnia się tutaj socjologiczny sens pojęcia reprezentatywności, który uwrażliwia obserwatorów na zmianę i dynamiczny charakter poparcia członków dla konkretnej organizacji.

Tym, co udało się zmierzyć w omawianym badaniu, jest poziom centralizacji badanych organizacji, a więc, w uproszczeniu, zakres ich samodzielności (autonomii) względem organizacji nadrzędnych. Im większy poziom centralizacji, tym mniej samodzielności decyzyjnej i organizacyjnej podmiotów członkowskich (ich autonomii), a tym większa siła organizacji nadrzędnych²⁴. Okazało się, że poziom centralizacji badanych organizacji jest raczej niski. Oznacza to, że formalna reprezentacja nie idzie w parze z siłą organizacji nadrzędnych, do których należy prowadzenie dialogu społecznego, a zreszzone w tych organizacjach podmioty zachowują stosunkowo dużą samodzielność w działaniu. Po raz kolejny, odwołując się do teorii agencji, można powiedzieć, że przedstawiciele przebadanych organizacji byli raczej skłonni zachować prawo do podejmowania decyzji w zakresie działalności organizacji w ramach tejże, niż cedować je na wyższy szczebel. To z kolei ogranicza reprezentatywność organizacji nadrzędnych w tym znaczeniu, że faktyczne podejmowanie wielu decyzji należy do podmiotów członkowskich.

²⁰ Przykład może stanowić Wolny Związek Zawodowy „Solidarność-Oświata” z siedzibą w Bydgoszczy.

²¹ Por. uwagi Rafała Towalskiego i Jacka Sroka na temat korporatyzmu (Towalski, Sroka 2007).

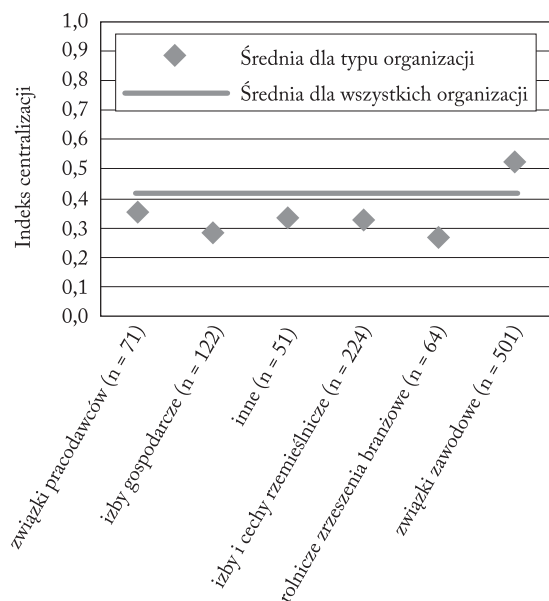
²² David Ost, pisząc o krajach Europy Wschodniej, mówi wprost, że negocjacje trójstronne były kamuflażem dla przeprowadzania neoliberalnych zmian (Ost 2009).

²³ Por. miara koncentracji organizacji Traxlera–Blaschke–Kittela (Kenworthy, Kittel 2003).

²⁴ Szczegółowy opis zastosowanej miary można znaleźć w załączniku metodologicznym do raportu z badań oraz w cytowanym powyżej opracowaniu L. Kenworthy’ego i B. Kittela.

Najwyższym poziomem centralizacji cechowały się związki zawodowe. Spośród badanych organizacji pracodawców najwyższy wskaźnik centralizacji osiągnęły związki pracodawców. Interesujący jest niski wynik osiągnięty przez izby gospodarcze. Ich działalność znamionuje potencjał do uczestniczenia w dialogu społecznym, który w istniejących warunkach nie może być jednak wykorzystany. Trzeba bowiem odnotować, że przedstawiciele badanych izb gospodarczych jako główne obszary bieżącej działalności wskazywali m.in. opiniowanie i przygotowywanie projektów ustaw czy organizację doradztwa i szkoleń dla pracowników, a więc kwestie istotne z punktu widzenia dialogu społecznego. Ponadto przedstawiciele tego typu organizacji wyróżniali się niskimi ocenami zaufania do organizacji nadrzędnych (Kenworthy, Kittel 2003, s. 55).

Niektórzy badacze w niskiej centralizacji i wysokim rozproszeniu organizacji partnerów społecznych dopatrują się zwiększenia szansy na realizację interesów szeregowych członków organizacji. Większa elastyczność struktury organizacyjnej może ułatwiać czy wręcz umożliwiać przedostawanie się na agendę krajową interesów



Ryc. 4. Poziom centralizacji badanych typów organizacji

Źródło: Anacik i in. 2009a, s. 53.

szerszej grupy zainteresowanych, które w przeciwnym wypadku musiałyby zagać w wewnętrzzorganizacyjnych rozgrywkach (Korkut 2006). Tym lepiej widać, że dominacja prawnego podejścia do kwestii reprezentatywności w polskim dialogu społecznym, wyrażająca się w usztywnieniu jej znaczenia, nie jest adekwatna do rzeczywistości i – jeżeli już komuś służy – to raczej nielicznym.

Ograniczenia legitymizacji organizacji reprezentatywnych można dopatrywać się również w spadku poziomu wskaźników uzwiązkowienia²⁵. Jak podaje komunikat Centrum Badania Opinii Społecznej, w latach 1991–2008 uzwiązkowienie w Polsce spadło z 28 do 16 procent (CBOS 2009). Spadek uzwiązkowienia wiąże się *de facto* ze zmniejszeniem się ilości członków związków zawodowych (decydujący wpływ na wartość wskaźnika ma więc jego licznik). Proces ten ma dwa oblicza: 1) wycofywania swego poparcia przez dotychczasowych członków organizacji oraz 2) nieudzielania poparcia działającym organizacjom przez podmioty (pracowników, przedsiębiorców) wkraczające na rynek pracy. Jedno i drugie można w dużej mierze wyjaśnić przekształceniami gospodarki okresu transformacji systemowej, zwłaszcza zaś prywatyzacją i rozwojem sektora małych i średnich przedsiębiorstw²⁶. Ponadto za J. Gardawskim i innymi można doliczyć występowanie niepełnego zatrudnienia, zindywidualizowane zarządzanie pracownikami i rozwój kultury indywidualizmu (Gardawski i in. 1999, s. 68).

Powody przynależności lub braku przynależności do związków zawodowych są komentowane w cytowanym raporcie CBOS. Zwraca uwa-

²⁵ Definicję „uzwiązkowienia” przyjęto za Lane’em Kenworthy i Bernhardem Kittlem (Kenworthy, Kittel 2003) jako udział nieemerytowanych członków związków zawodowych w ogólnej liczbie osób aktywnych zawodowo w danym kraju. W stosunku do pracodawców można by skonstruować podobną miarę, określającą udział pracodawców zrzeszonych w organizacjach w ogólnej liczbie pracodawców.

²⁶ O kształtowaniu się organizacji partnerów społecznych, zmianach zachodzących w okresie transformacji oraz problemach z szacowaniem poziomu uzwiązkowienia w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce, piszą Mikkel Mailand i Jesper Due (Mailand, Due 2004).

gę, że zależy ona w dużym stopniu od formy własności zakładu pracy (potwierdzają to również omawiane w artykule badania). Trudniej, ze względu na brak stosownych danych, przedstawia się sytuacja z pracodawcami. W ich przypadku należy dodatkowo brać pod uwagę fakt, że interesy pracodawców mogą być reprezentowane nie tylko przez związki pracodawców, ale też izby gospodarcze czy izby rzemieślnicze, co dodatkowo utrudnia dyskusję na temat ich reprezentatywności.

Jeżeli działalność organizacji partnerów społecznych nie jest w wystarczającym stopniu legitymizowana przez podmioty formalnie reprezentowane (lub potencjalnie reprezentowane), to powstaje pytanie: kto, z kim, o czym i w jakim celu rozmawia? Często pojawia się wówczas taka odpowiedź: rozmawiają ci, którzy mają w tym własny interes, podczas gdy na niższych szczeblach organizacji partnerów społecznych (w dialogu autonomicznym) występuje zjawisko „odmienności dwóch światów”. Obydwa te aspekty połączyć można diagnozą mówiącą o pozorowaniu dialogu społecznego w Polsce (Stowarzyszenie Klon/Jawor 2008, s. 79).

Jaka jest recepta na zdiagnozowany kryzys reprezentatywności? Nie ma łatwych rozwiązań, gdyż przede wszystkim należałoby się zastanowić nad dostosowaniem istniejących instytucji dialogu społecznego do rzeczywistości działających podmiotów, czasu i sytuacji. Jeżeli polski dialog społeczny miałby ostatecznie przyjąć kształt korporatywny, musiałby zostać wprowadzony wymóg obligatoryjnego zrzeszania się w organizacji nadrzędnej. Jest to jednak w naszych warunkach mało prawdopodobne, dlatego powinno się konsekwentnie dążyć do decentralizacji i zautonomizowania dialogu oraz uniezależnienia partnerów społecznych od administracji publicznej. Realnym scenariuszem może być np. rozwój i stabilizacja dialogu na poziomie zakładowym, który przyjmowałby formę zakładowych układów zbiorowych. Redefinicji natomiast musiałaby ulec rola organizacji partnerów społecznych na poziomie ponadzakładowym. Tendencje europejskie zmierzają w tym kontekście do rozwoju dialogu branżowego (sektorowego) (European Commission 2002), który, jak pokazują także otrzymane w badaniu wyniki, ma większy potencjał autonomicznego funkcjonowania.

4. Kontakty między organizacjami pozwalają na przełamanie stereotypu związkowca

Utrwalił się negatywny stereotyp związków zawodowych oraz ich członków, zwłaszcza w środkach masowego przekazu. Zjawisko to stało się również przedmiotem badań, prowadzonych m.in. przez Wiesławę Kozek (Kozek 2003). Związkowcy są często postrzegani jako nieodnajdujący się w warunkach konkurencji rynkowej żywiol, działający w obronie swoich partykularnych interesów i na szkodę drżącego przed nim przedsiębiorcy. Stereotyp ten jest rzeczywiście tak nośny społecznie, że nie pozostaje bez wpływu na klimat wzajemnych stosunków pomiędzy partnerami społecznymi.

W badaniach przywoływanych przez autorów w celu opisu elementów kontekstowych dla kształtu sektorowego dialogu społecznego dokonano pomiaru dwóch czynników składających się na klimat relacji pomiędzy partnerami społecznymi. Czynnikiem pierwszym była ocena intencji („nastawienia”) partnerów dialogu – od postawy zamkniętej na dialog, a nastawionej na realizację partykularnych interesów, do postawy przeciwnej. Do oceny tego czynnika wykorzystano zmodyfikowaną skalę *Industrial Relations Climate* (Deery, Erwin, Iverson 1999, s. 533–558)²⁷. Patrząc z perspektywy prowadzenia przez przedstawicieli organizacji partnerów społecznych rozmów oraz negocjacji uznano, że na kształt relacji pomiędzy nimi może rzutować również wzajemna ocena kompetencji. Problem braku odpowiednich kompetencji do prowadzenia dialogu społecznego był jednym z wniosków wpływających z części jakościowej badań.

Badania ilościowe potwierdziły istnienie wspomnianych wyżej zjawisk. Jeżeli chodzi o wzajemną ocenę intencji, przedstawiciele badanych organizacji nie byli w swych ocenach ani przesadnymi optymistami, ani pesymistami. Wyniki, ujęte w grupy kwartylowe²⁸, wska-

²⁷ Opisana przez autorów cytowanego artykułu skala została skonstruowana z myślą o opisie stosunków pomiędzy zarządem i pracownikami w zakładzie pracy.

²⁸ Kwartyły dzielą wszystkie oceny uzyskane przez respondentów na skali na cztery równe ćwiartki, z których pierwsza zawiera 25% najniższych ocen, a czwarta 25% najwyższych ocen. W prezentowanych wynikach najniż-

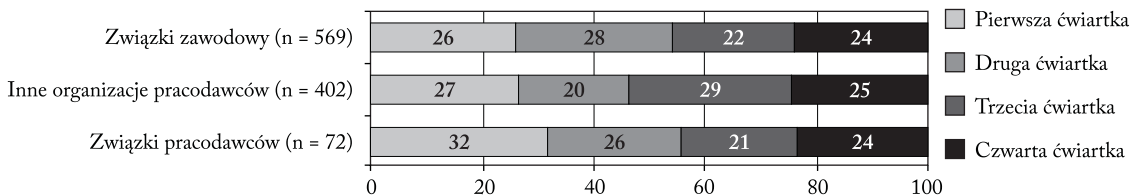
zują na różnicowanie ocen wzajemnych intencji partnerów dialogu.

Stosunkowo najczęściej (prawie 1/3) najniższych ocen na skali uzyskali przedstawiciele związków pracodawców, oceniający związkowców. Czy wynik ten wystarczy, by stwierdzić żywotność stereotypu związków zawodowych? Niekoniecznie, zwłaszcza że trzeba pamiętać, iż opinie respondentów o przedstawicielach organizacji partnerów społecznych mogą wynikać po prostu z ich rzeczywistych doświadczeń z kontaktów z drugą stroną.

Jeśli spojrzeć na wyniki na skali oceniającej wzajemne kompetencje przedstawicieli partnerów dialogu, tym razem wyraźnie widać negatywne opinie na temat przedstawicieli związków zawodowych (ryc. 6). Taki stan rzeczy można wyjaśniać na trzy sposoby: 1) wciąż, zwłaszcza wśród pracodawców, pokutuje stereotyp związkowca jako osoby słabo wykształconej, nastawionej wyłącznie na obronę swoich interesów, 2) badani przedstawiciele organizacji pracodawców

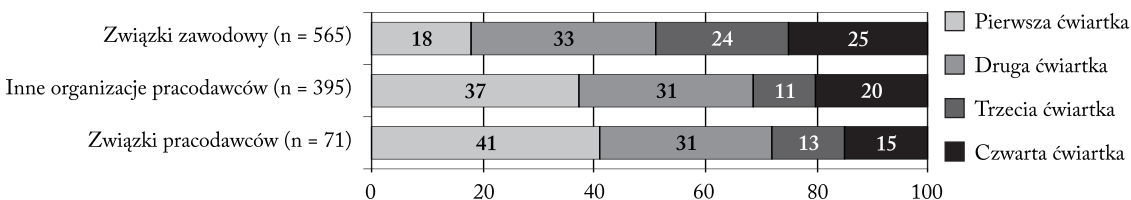
mają w większości złe doświadczenia ze współpracy ze związkami zawodowymi, 3) pozytywne przykłady współpracy nie są w ogóle, lub są zbyt słabo promowane.

Z perspektywy badaczy diagnozujących stan kontaktów pomiędzy organizacjami partnerów społecznych najbardziej interesujące jest pytanie, czy kontakt pomiędzy przedstawicielami obydwu stron może mieć wpływ na wspomniane czynniki kształtujące relacje pomiędzy nimi, a więc: 1) czy kontakty pomiędzy przedstawicielami organizacji wpływają na ich oceny intencji drugiej strony oraz 2) czy kontakty te wpływają na wzajemne oceny kompetencji partnerów. W pierwszym przypadku pomiędzy grupami wydzielonymi ze względu na podjęcie kontaktu z drugą stroną oraz podpisanie układu zbiorowego nie dało się zaobserwować istotnych różnic. W drugim przypadku widać wyraźnie większą ilość pozytywnych ocen w grupach respondentów, którzy deklarowali podjęcie kontaktu z partnerem dialogu²⁹.



Ryc. 5. Oceny intencji partnera dialogu w ujęciu kwartylowym (%)

Źródło: Anacik i in. 2009a, s. 55.

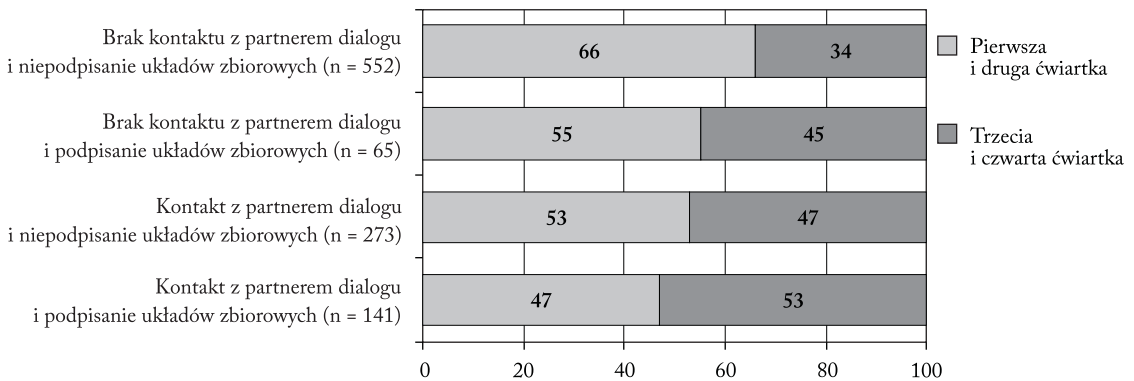


Ryc. 6. Oceny kompetencji partnera dialogu w ujęciu kwartylowym (%)

Źródło: Anacik i in. 2009a, s. 56.

sze oceny oznaczają ocenę intencji partnera jako „konfrontacyjne”, a jego kompetencji jako „niskie”. Oceny najwyższe oznaczają odpowiednio ocenę intencji partnera jako „koncyliacyjne”, a kompetencji jako „wysokie”.

²⁹ Wyniki zaprezentowane na ryc. 7 należy interpretować podobnie jak ryc. 6, przy czym, dla wyostrenia obrazu, zostały ze sobą połączone ćwiartki rozkładu procentowego ocen skali.



Ryc. 7. Ocena kompetencji partnera dialogu a podjęcie kontaktów (%)

Źródło: Anacik i in. 2009a, s. 57.

Można postawić tutaj hipotezę, że podejmowanie bądź utrzymywanie kontaktów z inną grupą sprzyja weryfikacji żywionych wcześniej przesądów i stereotypów. Teza ta nie jest zaskakująca, znajduje też potwierdzenie w licznych badaniach i eksperymentach z zakresu psychologii społecznej³⁰. Niemniej jednak należy być tutaj ostrożnym. Cechą stereotypów jest ich trwałość, tym wyższa, im trudniej dany element stereotypu zweryfikować. O ile kompetencje kontaktujących się ze sobą ludzi poddają się takiej weryfikacji, zwłaszcza w dialogu społecznym wymagającym nieraz specjalistycznej wiedzy i umiejętności, o tyle „intencji” tudzież „nastawienia” innych nie da się w łatwy sposób sprawdzić czy też dowieść³¹.

Co zaobserwowany wynik oznacza dla dialogu społecznego? Skoro kontakty pomiędzy partnerami społecznymi sprzyjają wzajemnej weryfikacji stereotypów, to, chcąc zlikwidować czy zminimalizować tę barierę dialogu społecznego, należy wspierać kontakty pomiędzy organizacjami partnerów społecznych w każdej ich formie – słabszej (np. wymiana informacji) i mocniejszej (np. zawieranie układów zbiorowych), pamiętając jednocześnie, by stereotypów sztucznie

nie zwalczać, a jedynie stwarzać warunki do ich rewizji.

Badane wymiary „nastawienia” partnera dialogu oraz kompetencji okazały się skorelowane. Oznacza to, że skutki działania „mechanizmu kontaktu” w omawianym zakresie można opisać dwutorowo. Po pierwsze, sam kontakt, jeśli daje szanse sprawdzenia i bieżącej oceny kompetencji drugiej strony dialogu, może przyczynić się do weryfikacji posiadanej oceny. Po drugie, kontakt, jeśli nie stwarza szansy do weryfikacji kompetencji, może wpłynąć na zmianę oceny intencji partnera społecznego, a pozytywna ocena intencji może rzutować na pozytywną ocenę kompetencji.

Wcześniejszy wniosek o odmienności dwóch światów musi zostać uzupełniony uwagą o roli stereotypów, zwłaszcza w odniesieniu do związków zawodowych. Na tym stereotypie opierać się może niejednokrotnie przekonanie (skądinąd niesłuszne), że z przedstawicielami związków zawodowych nie ma sensu i nie ma o czym rozmawiać. Taki stan rzeczy można próbować zmienić na przykład przez promowanie przykładów dobrej współpracy pomiędzy partnerami społecznymi (we wspomnianych badaniach jakościowych takim przykładem były organizacje działające w branży hutniczej). Inna rekomendacja dotyczy działań szkoleniowych. Jeżeli kontakt sprzyja redukcji stereotypów, to warto takie działania prowadzić. Mogą one zarówno być szansą na weryfikację sądów o intencjach i kompetencjach drugiej

³⁰ Por. m.in. w ustaleniami R.J. Crispa i D. Adamsa (Crisp, Adams 2008).

³¹ O warunkach skuteczności tzw. „hipotezy kontaktu” piszą J.F. Dovidio, S.L. Gaertner i K. Kawakami (2003), s. 5–21.

strony dialogu, jak i – *last but not least* – po prostu te kompetencje podnosić.

5. Administracja jako najważniejszy partner we współpracy badanych organizacji

Wyniki badań pokazują również, że administracja publiczna (zwłaszcza na poziomie regionalnym) jest dla partnerów społecznych najważniejszym, z punktu widzenia ich działalności, partnerem (odpowiedzi takiej udzieliło 83% przedstawicieli organizacji pracodawców oraz 49% związków zawodowych). Uczestniczyła też w kontaktach większości organizacji (por. ryc. 8). Co więcej, zdecydowana większość partnerów społecznych oczekuje wsparcia ze strony administracji publicznej.

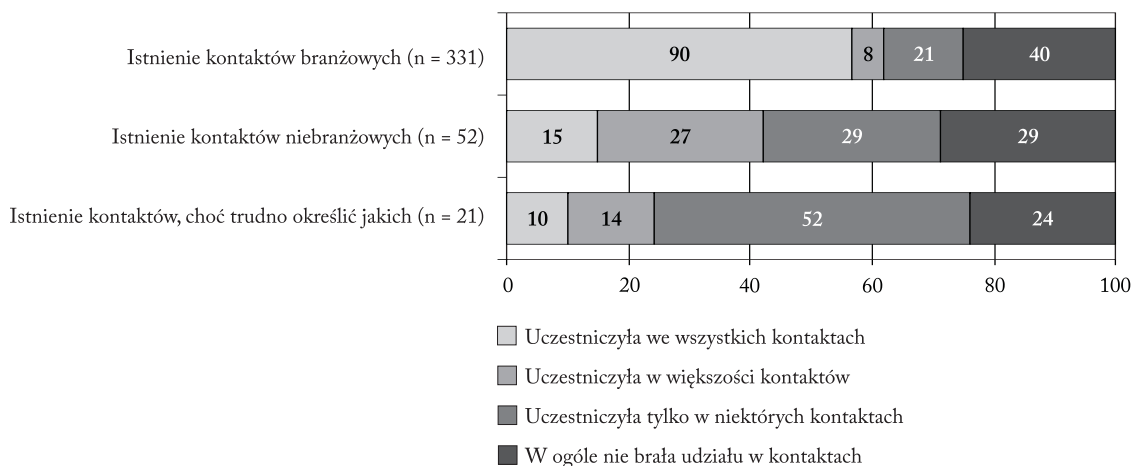
Wyniki takie ujawniają napięcie pomiędzy wizją autonomicznego dialogu społecznego a praktyką kontaktów między organizacjami. Warto jednak zwrócić uwagę, że udział administracji jest nieznacznie mniejszy w przypadku kontaktów branżowych. Wyniki te potwierdzają też, iż potencjał rozwoju autonomicznych form dialogu tkwi w jego sektorowości.

O ile ważność kontaktów z administracją publiczną została oceniona bardzo wysoko, o tyle zadowolenie z tych kontaktów – stosunkowo nisko. Podobnie jak w przypadku oceny zadowolenia z efektów kontaktów z partnerami dialogu, zbliżone jest ono do odpowiedzi „ani zadowolony/a ani niezadowolony/a”.

Z przedstawionych wyników rysuje się więc obraz organizacji, które są strukturalnie „skazane” na kontakty z administracją publiczną (m.in. ze względu na swoją słabą centralizację) i jednocześnie nie są z tych kontaktów zadowolone. Należy więc postawić pytanie o to, jak ta paradoksalna sytuacja będzie wpływała na rozwój społeczno-gospodarczy naszego kraju.

W kluczowym, z punktu widzenia zrozumienia roli modeli mentalnych, dla rozwoju społeczno-gospodarczego opracowaniu, jako jeden ze schematów myślenia hamujących ów rozwój, Fairbanks i Lindsay wymieniają paternalizm (Fairbanks, Lindsay 1997). Rozumiany jest on jako nadmierne oczekiwanie ingerencji państwa spowodowane zbyt małym poczuciem odpowiedzialności za rzeczywistość społeczną, w której się uczestniczy³².

Czy wyniki badań dają jednak podstawę do orzekania o paternalistycznych postawach ba-



Ryc. 8. Rola administracji państwowej w kontaktach między partnerami dialogu (%)

Źródło: Anacik i in. 2009a, s. 80.

³² Oczywiście krytycznym elementem powyższej definicji są kryteria oceny, za pomocą których orzeka się o odpowiednim poziomie oczekiwań. W idealnej sytuacji służą do tego klasyczne kryteria ewaluacji polityk publicznych.

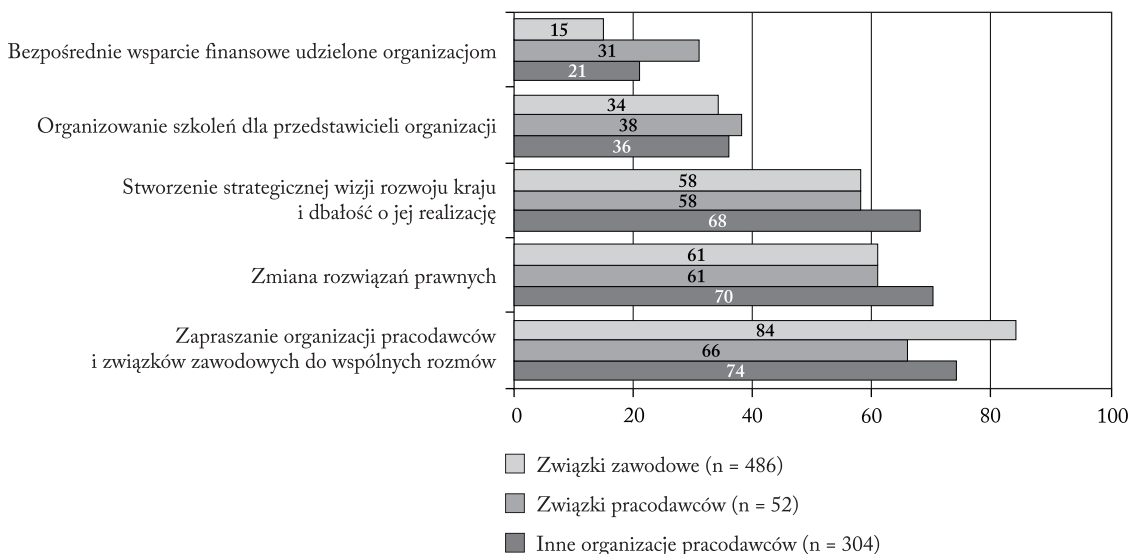
danych organizacji? Przyglądając się bliżej odpowiedziom na pytanie o preferowane formy wsparcia, należy stwierdzić, że wyniki nie są jednoznaczne. Wprawdzie najbardziej pożądaną formą wsparcia jest zapraszanie przez administrację organizacji do wspólnych rozmów, jednak dwie kolejne formy dotyczą działań wpływających na instytucjonalne ramy działania organizacji. Bezpośrednie wsparcie finansowe i szkoleniowe to najmniej oczekiwane formy wsparcia. Co istotne, jak pokazuje ryc. 9, hierarchia preferencji partnerów społecznych jest zbliżona.

Wyniki pokazują więc, że, zdaniem przedstawicieli badanych organizacji, „do dialogu trzeba trojga”. Jednocześnie nie oczekują oni bezpośredniego wsparcia, lecz raczej oddziaływania na ramy instytucjonalne i inicjowania rozmów pomiędzy partnerami. Ta druga konstatacja może wydawać się zaskakująca, gdyż to właśnie bezpośrednie wsparcie wydaje się przynosić największą korzyść beneficjentom. Być może jednak taki układ preferencji jest spowodowany przez świadomość przedstawicieli organizacji, że wsparcie bezpośrednio ma selektywny charakter. Z pewnością zagadnienie to wymaga dalszych badań.

Z punktu widzenia administracji publicznej z powyższych rozważań płynie jeden najważniejszy wniosek. Przyjmując uproszczoną typologizację – państwo może być albo inwestorem realizującym polityki publiczne w imię interesu publicznego, albo uległym wobec grup interesu redystrybutorem zasobów. Jak pokazano powyżej, dialog społeczny ma dość duży potencjał redystrybucyjny. Rozwój dialogu społecznego jest więc silnie powiązany z jakością rządzenia. Tylko administracja cechująca się wysoką jakością rządzenia potrafi pełnić funkcję inwestora publicznych zasobów i przyczynić się do pozytywnego rozwoju dialogu społecznego. W innym przypadku podmioty zaangażowane w dialog będą tkwić w „pętli rozwoju” (Hausner 2005).

6. Układy zbiorowe jako szansa dla dialogu społecznego

Zbiorowe układy pracy stanowią szczególny rodzaj porozumień zawieranych na drodze negocjacji pomiędzy pracodawcami a związkami zawodowymi reprezentującymi pracowników³³. Jednym z głównych obszarów zainteresowania



Ryc. 9. Preferowane formy wsparcia ze strony organizacji ze względu na typ

Źródło: Anacik i in. 2009a, s. 75.

³³ Podana tutaj definicja jest zbieżna z definicją podaną przez Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego – <http://www.dialog.gov.pl/node/132>. Szczegółowy opis warunków zawierania układów zbiorowych zamieszczony jest w dziale XI Kodeksu pracy.

w opisywanym przez autorów badaniu były ponadzakładowe układy zbiorowe.

Układy zbiorowe, będąc „najwyższym poziomem” dialogu społecznego (Andersen, Jørgensen, Mailand 2004), są jednocześnie najbardziej preferowaną formą dialogu przez przedstawicieli badanych organizacji. Zarówno przedstawiciele organizacji pracodawców, jak i przedstawiciele związków zawodowych spośród efektów, do jakich ma prowadzić dialog społeczny, najbardziej preferowali zawieranie wiążących porozumień. Jednocześnie zapytani o chęć zawarcia układu ponadzakładowego nie byli już tak zgodni w swoich sądach – znacznie częściej chcieli go zawrzeć przedstawiciele związków zawodowych (Anacik i in. 2009a, s. 101–102). Owa rozbieżność w preferencjach jest spowodowana tym, że przedstawiciele organizacji pracodawców nie chcą zawierać układów na poziomie ponadzakładowym, o czym będzie mowa nieco dalej. Z drugiej strony, przedstawiciele badanych organizacji uważają, że układy zbiorowe są korzystne dla obydwu stron i wystawili dobre oceny efektem, do jakich może prowadzić zawieranie ponadzakładowych układów zbiorowych³⁴.

Czy oznacza to, że układy zbiorowe budzą zaufanie i dają poczucie pewności? Na pewno mają niewątpliwy atut – zawierane są w toku negocjacji, będących procesem długotrwałym i angażującym. Budowanie zaufania w ich trakcie w dużej mierze opiera się na wzajemnych ustępstwach (Lewicki i in. 2005, s. 27–28). Ich brak uruchamia „mechanizm wyjścia”, czyli zerwanie negocjacji. To, że zawierane są w postaci umowy i przybierają postać obowiązującej formy prawnej, sprawia, że strony nabierają poczucia, iż „druga strona na pewno mnie nie oszuka”. W przeciwnym razie uruchamiają dostępne stronom procedury prawne³⁵. Efektem końcowym negocjacji jest zawarcie układu zbiorowego, będącego wynikiem zawartego kompromisu. Często wartością dodaną staje się wytworzenie wzajemnych więzi skutkujących bliższym poznaniem. Można wejść na stopę kontaktów nieformalnych, ułatwiających poznanie punktu wi-

zenia drugiej strony³⁶, a zarazem osiągnięcie „przekładalności perspektyw”, o której szerzej była mowa w uzasadnieniu tezy 1.

Newralgicznym etapem zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych jest inicjowanie procesu negocjacji. Często to warunki zewnętrzne lub bezpośrednie działania administracji publicznej są czynnikiem skłaniającym obie strony, aby usiadły przy stole negocjacyjnym. W efekcie układy ponadzakładowe zawiera się głównie w tych branżach, w których przeważa sektor publiczny (Towalski 2006).

Przyszłość ponadzakładowych układów zbiorowych stoi pod znakiem zapytania m.in. ze względu na rezygnację z tej formy na rzecz układów zakładowych, co, jak pokazały wyniki badania, odnosi się szczególnie do przedstawicieli organizacji pracodawców³⁷. Oznacza to tym samym niechęć do regulacji stosunków gospodarczych na poziomie centralnym oraz na poziomie branż.

Stefan Zagelmeyer (Zagelmeyer 2007) w swoim artykule wskazuje wiele czynników, zwłaszcza na poziomie mikro, które powodują, że dla pracodawców lepsze są negocjacje zdecentralizowane, prowadzące do zawierania układów zakładowych. Przede wszystkim pracodawcy, negocjując z zakładowymi związkami zawodowymi, zapewniają sobie autonomię i skracają czas podjęcia decyzji. Nie muszą wówczas komunikować się z organizacją nadrzędną, co jest szczególnie korzystne, gdy działają w zmieniających się warunkach ekonomicznych, gdyż zapewnia im to szybszą reakcję. Dodatkowo pracodawcy mają lepszą pozycję i siłę przetargową wobec związków na poziomie zakładowym niż na poziomie ponadzakładowym. Kształtują tym samym bezpośrednie relacje, w jakie dyrekcja może wchodzić ze związkowcami. Z punktu widzenia związków zawodowych, jak dodaje B. Gąciarz

³⁴ Tamże, s. 106–108.

³⁵ Dostępna opcją może być na przykład wypowiedzenie układu zbiorowego.

³⁶ Za ilustrację może służyć przykład negocjowania układów ponadzakładowych w branży hutniczej, gdzie w wyniku stałego i długoletniego procesu zawierania protokołów dodatkowych wytworzone zostały wewnętrzne zasady w postaci kodeksu negocjacji, a obie strony znały się i lepiej rozumieją swoją sytuację, por. Anacik i in. (2009b).

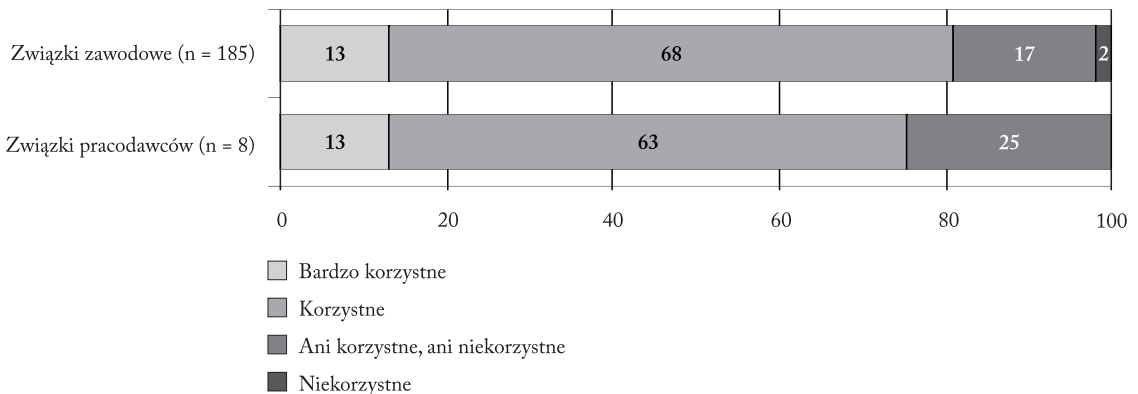
³⁷ Dodatkowym wsparciem tej tezy mogą być wyniki wspomnianych badań jakościowych.

(Gąciarz 1995, s. 12–13), nie można mówić o regulacjach centralnych, gdy są one słabo scentralizowane oraz istnieje słabe uzwiązkowienie (te czynniki szerzej komentuje wniosek 3). Gdy związki zawodowe są słabe i rywalizują o członków, to wówczas bardziej opłaca się im prowadzenie negocjacji na poziomie zakładowym, gdyż mogą „pochwalić” się swoimi osiągnięciami (Zagelmeyer 2007).

Czy preferowanie negocjacji na poziomie zakładu przez pracodawców może świadczyć o dążeniu przez nich do zwiększenia partycypacji pracowniczej³⁸? Odpowiedź w tej chwili nie może być twierdząca. Prowadzone przez związki zawodowe negocjacje zakładowe, które często kończą się podpisaniem układów zbiorowych, nie są czynnikiem zapobiegawczym, lecz zaradczym w odniesieniu do pojawiających się problemów. W dużej mierze to szczególnie okoliczności, takie jak np. niekorzystna sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstwa, skutkują rozpoczęciem rozmów. W innej sytuacji podejmowanie negocjacji nie leży w interesie pracodawców. Nie zmienia to jednak faktu, że gdy dojdzie do podpisania układu, obie strony, bez względu na to, czy były inicjatorem, są zadowolone z tego stanu rzeczy. Trzech na czterech przedstawicieli związków pracodawców i czterech na pięciu przedsta-

wicieli związków zawodowych uważa zawarcie układu zbiorowego za korzystne lub bardzo korzystne (por. ryc. 10).

Układy zbiorowe to forma dialogu, która często nie tylko najbardziej zadowala obie strony, lecz także umożliwia lepsze poznanie rozmówcy, a dzięki temu, że dojdzie do ich podpisania odbywa się na drodze wzajemnych ustępstw, skutkuje wypracowaniem rozwiązania korzystnego dla obydwu stron. Obecnie, z powodów opisanych wyżej, przedstawiciele pracodawców skłaniają się ku podpisywaniu układów zbiorowych na poziomie zakładowym. Należy jednak zaznaczyć, że ze względu na specyfikę prowadzenia negocjacji na poziomie scentralizowanym, na którym ustalany jest kształt ponadzakładowych układów zbiorowych, ten właśnie poziom gwarantuje większą efektywność przyjmowania regulacji³⁹. W przypadku dobrze funkcjonującego autonomicznego dialogu branżowego do tego powinno się dążyć. Rozstrzygnięcie, w jakich warunkach i dla kogo lepsze są zakładowe, a w jakich ponadzakładowe układy zbiorowe, wykracza poza ten tekst. Niemniej należy skonstruować, że do zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych potrzebni są między innymi silni partnerzy społeczni oraz stabilne warunki działalności, a więc istnienie i oddziaływanie



Ryc. 10. Ocena korzyści zawarcia ponadzakładowych układów zbiorowych ze względu na typ organizacji

Źródło: Anacik A. i in., s. 104.

³⁸ Szerzej o partycypacji pracowniczej można przeczytać w książce Michela Croziera (Crozier 1993).

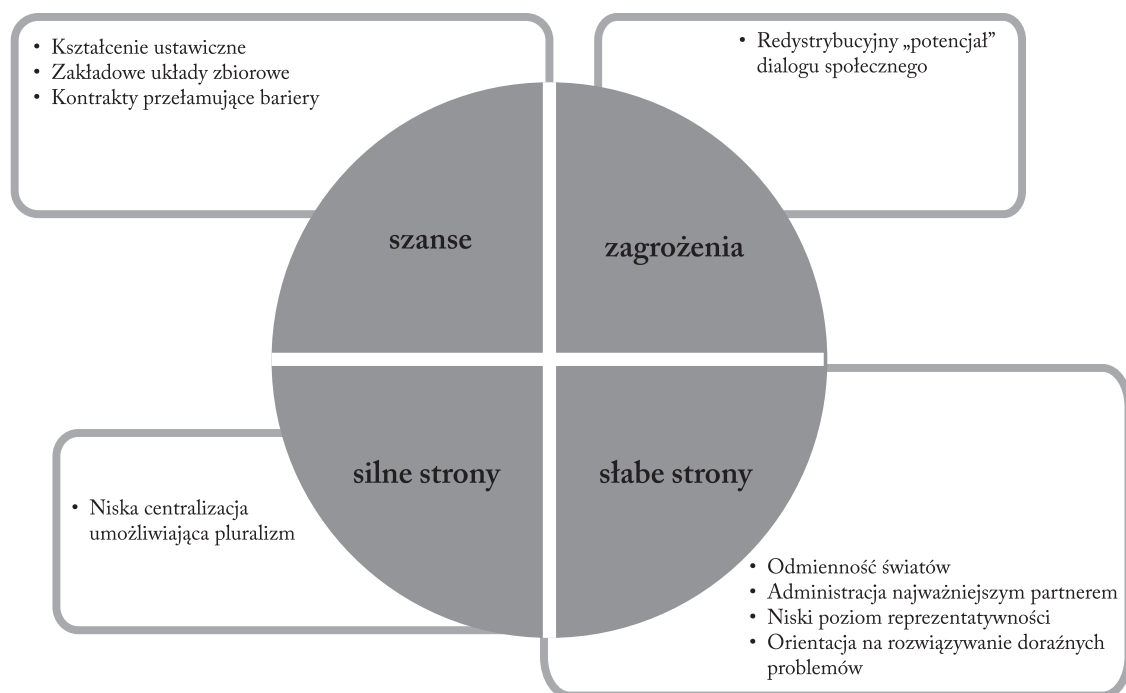
³⁹ W artykule, ze względu na jego cel, nie ma miejsca na przedstawienie przewagi negocjacji scentralizowanych nad tymi, które prowadzone są na poziomie zakładu. Szerzej można o tym przeczytać np. w cytowanym wcześniej artykule Stefana Zagelmeyera.

takich czynników ekonomicznych i prawnych, aby działający przedsiębiorcy mieli poczucie bezpieczeństwa i nie musieli w ekspresowym tempie reagować na zmiany. Wydaje się, że z wyżej wymienionych względów w polskich warunkach należy obecnie wspierać zawieranie układów na poziomie zakładowym.

7. Pluralistyczne perspektywy dialogu społecznego, czyli podsumowanie

Biorąc pod uwagę wszystkie opisywane zagadnienia, należy postawić tezę, iż przyszłość dialogu społecznego leży w pluralistycznym modelu stosunków pracy. Model ten, odpowiadający działalności teoretycznie nieograniczonej ilości dobrowolnych, konkurujących ze sobą grup, nieposiadających struktury hierarchicznej ani monopolu na reprezentowanie interesów swoich członków, zwykło się zestawiać z modelem

korporatystycznym, będącym zaprzeczeniem modelu pluralistycznego⁴⁰. Najprostszym argumentem na rzecz powyższej tezy o przyszłości modelu pluralistycznego jest obserwacja wskazująca, że taki model stosunkowo najlepiej pasuje do rzeczywistości. Biorąc zaś pod uwagę niską sterowność rzeczywistości społeczno-politycznej, należy uznać, że przyjęcie w ramach realizacji polityk publicznych modelu rzeczywistości jej najbliższego zwiększa szanse poprawy stanu będącego obszarem oddziaływań (oczywiście przy założeniu podobnej użyteczności rozważanych modeli). Opierając się na przedstawionej diagnozie, można także znaleźć mocniejsze argumenty: a) niską centralizację organizacji, b) zagrożenie redystrybucyjnego dialogu społecznego, c) niski poziom reprezentatywności, który, d) zwłaszcza w przypadku związków zawodowych, będzie się obniżał wraz z kontynuacją prywatyzacji.



Ryc. 11. Perspektywy dialogu społecznego

Źródło: opracowanie własne.

⁴⁰ Zob. analizę różnic pomiędzy tymi modelami w klasycznym opracowaniu P.C. Schmittera (Schmitter 1979).

Bibliografia

- Aguilera R.V., Dabu A. (2005). „Transformation of employment relations systems in Central and Eastern Europe”, *Journal of Industrial Relations*, nr 47.
- Anacik A. i in. (2009a). *Diagnoza stanu rozwoju sektorowego dialogu społecznego*. Kraków: Wyższa Szkoła Europejska im. ks. J. Tischnera.
- Anacik A. i in. (2009b). *Diagnoza stanu rozwoju sektorowego dialogu społecznego w skali ogólnopolskiej – badania ilościowe. Wyniki z części jakościowej*. Kraków: Wyższa Szkoła Europejska im. ks. J. Tischnera.
- Andersen S.K., Jørgensen C., Mailand M. (2004). *Developing Sectoral Social Dialogue in Hungary*. Kopenhaga: University of Copenhagen.
- Calvert R.L. (1998). „Rational Actors, Equilibrium, and Social Institutions”, w: J. Knight, I. Sened (red.), *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- CBOS (2009). *Członkostwo w związkach zawodowych. Naruszenia praw pracowniczych i szara strefa w zatrudnieniu. Komunikat z badań*. Warszawa: CBOS, styczeń 2009.
- Chajewski L. (2007). „Agency Relationships, Embeddedness and Employment Relations”, *Current Sociology*, nr 55.
- Crisp R.J., Adams D. (2008). „Improving intergroup attitudes and reducing stereotype threat: an integrated contact model”, *European Review of Social Psychology*, nr 19.
- Crozier M. (1993). *Przedsiębiorstwo na podstachu. Jak uczyć się zarządzania postindustrialnego*. Warszawa: PWE.
- David P.A. (2001). „Path dependence, its critics and the quest for «historical economics»”, w: P. Garrouste, S. Ioannides (red.), *Evolution and Path Dependence in Economic Ideas: Past and Present*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Deery S., Erwin P., Iverson R. (1999). „Industrial Relations Climate, Attendance Behaviour and the Role of Trade Unions”, *British Journal of Industrial Relations*, nr 37.
- Dovidio J.F., Gaertner S.L., Kawakami K. (2003). „Intergroup contact: the past, present and the future”, *Group Processes and Intergroup Relations*, nr 6.
- Dryll I. (2006). „Ekspert w służbie dialogu”, *Dialog Społeczny*, nr 3.
- European Commission (2002). *The sectoral social dialogue In Europe*. Luxembourg: European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Directorate D, European Commission.
- European Commission (2006). *Recent developments in the European Sectoral Social Dialogue*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Fairbanks M., Lindsay S. (1997). *Plowing the Sea: Nurturing the Hidden Sources of Growth in the Developing World*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Gardawski J. (2001). *Związki zawodowe na drodze*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Gardawski J. i in. (1999). *Rozpad bastionu? Związki zawodowe w gospodarce prywatyzowanej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Gąciarz B. (1995). *Samorząd pracowniczy w nowożytnej gospodarce*. Warszawa: Fundacja Polska Praca.
- Gąciarz B., Pańków W. (2001). *Dialog Społeczny w Polsce – fikcja czy szansa?* Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Głądoch M. (2007). „Menadry dialogu w przedsiębiorstwach”, *Dialog Społeczny*, nr 2.
- Hausner J. (2005). *Pętle rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001–2005*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kenworthy L., Kittel B. (2003). „Indicators of Social Dialogue: Concepts and Measurements”, *Working Paper nr 5*, Policy Integration Department, Statistical Development and Analysis Group. Genewa: International Labour Office.
- Korkut U. (2006). „Entrenched elitism in trade unions in Poland and Romania: an explanation for the lack of union strength and success”, *Economic and Industrial Democracy*, nr 27.
- Kozek W. (2003). „Destruktorzy. Tendencyjny obraz związków zawodowych w tygodnikach politycznych w Polsce”, w: W. Kozek (red.), *Instytucjonalizacja stosunków pracy w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Krugman P. (1994). „Competitiveness – A Dangerous Obsession”, *Foreign Affairs*, marzec–kwiecień, t. 73, nr 2.
- Lewicki R.J. i in. (2005). *Zasady negocjacji. Kompendium wiedzy dla menedżerów i trenerów*. Warszawa: Rebis. (Lewicki R.J. i in. 2005, s. 27–28).
- Mailand M., Due J. (2004). „Social dialogue in Central and Eastern Europe: present state and future development”, *European Journal of Industrial Relations*, nr 10.
- Malinowski D. (2008). „Prof. Bartczak – sytuacja w górnictwie zła”, *Wirtualny Nowy Przemysł*, 23 września, http://gornictwo.wnp.pl/prof-barzczak-sytuacja-w-gornictwie-zla,60697_1_0_0.html

- Martin G.P. (2008). „Representativeness, legitimacy and power in public involvement in health-care management”, *Social Science & Medicine* nr 67 (11), s. 1757–1765.
- Meardi G. (2006). „Social pacts In the Road to EMU: a comparison of the italian and polish experiences”, *Economic and Industrial Democracy*, nr 27.
- Mrozowicki A., Van Hootegem G. (2008). „Unionism and Workers’ Strategies in Capitalist Transformation: The Polish Case Reconsidered”, *European Journal of Industrial Relations*.
- Ost D. (2002). „The weakness of strong social movements: models of unionism in the East European context”, *European Journal of Industrial Relations*, nr 8.
- Ost D. (2009). „The consequences of postcommunism: trade unions in Eastern Europe’s future”, *East European Politics and Societies*, nr 23.
- Pierson P. (2006). „Public Policies as Institutions”, w: I. Shapiro, S. Skowronek, D. Galvin (red.) *Rethinking Political Institutions. The Art of the State*. New York University Press, New York.
- Rogers P. (2004). „Program Theory: Not Whether Program Work But How They Work”, w: E. Stern (red.), *Evaluation Research Methods. Sage Benchmarks in Social Research*. London–Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Schmitter P.C. (1979). „Still the Century of Corporatism?”, w: P.C. Schmitter, G. Lehmbruch (red.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London: Sage.
- Schütz A. (1984). „Potoczna i naukowa interpretacja ludzkiego działania”, w: E. Mokrzycki (red.), *Kryzys i schizma*, t. 1. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy, s. 137–192.
- Shapiro I., Skowronek S., Galvin D. (red.) (2006). *Rethinking Political Institutions. The Art of the State*. New York: New York University Press.
- Sharp F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview Press.
- Stone D. (2001). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton & Company.
- Stowarzyszenie Klon/Jawor (2008). *Indeks społeczeństwa obywatelskiego 2007*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Towalski R., Sroka J. (2007). „Rola publicznych instytucji decyzyjnych w dialogu społecznym”, w: R. Towalski (red.), *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, Centrum Partnerstwa Społecznego.
- Towalski R. (2006). „Polityka układów zbiorowych”, *Dialog Społeczny*, nr 2.
- Zagelmeyer S. (2007). „Determinants of Collective Bargaining Centralization: Evidence from British Establishment Data”, *Journal of Industrial Relations*, nr 49.

Wykaz źródeł internetowych

Informacja ze strony internetowej Forum, www.fzz.org.pl, dostęp 18 października 2009.

Seven Theses on Sectoral Social Dialogue in Poland

The author considers the results of a study of development of sectoral social dialogue in Poland. He attempts to draw some conclusions from the rich and miscellaneous empirical data collected during the study. He discusses weak points of social dialogue in Poland (i.e. low representativeness of employer organizations and trade unions, focus on resolving ad-hoc problems); its opportunities, e.g. collective bargaining; and the best way, in the current circumstances, to develop social dialogue in Poland. The author states that the reported study shows the current conditions are characterized by pluralism. He concludes that the article is only an invitation to a debate on different variants of social dialogue in Poland.

Key words: social dialogue, employers organizations, trade unions, representativeness of dialogue partners, collective bargaining.

Zarządzanie wielopoziomowe – nowe zastosowania koncepcji

Artykuł przedstawia nowe pola empirycznego zastosowania koncepcji zarządzania wielopoziomowego (*multi-level governance* – MLG), opracowanej i stosowanej głównie w odniesieniu do Unii Europejskiej. Konfrontacja założeń koncepcji MLG z problematyką zarządzania metropolitalnego wskazuje, że mechanizmy funkcjonowania metropolii noszą wiele cech wielopoziomowego systemu, choć ich specyfika różni się od tej, do której przywykliśmy, śledząc dyskurs dotyczący integracji europejskiej. Różnice te nie podważają jednak sensu użycia MLG jako narzędzia porządkującego w badaniach organizacji obszarów metropolitalnych. Szczególnie zasadne jest stosowanie koncepcji w przypadku luźnych rozwiązań instytucjonalnych, które pozwalają na zachowanie warunku zarządzania wielopoziomowego – istnienia wielu autonomicznych aktorów powiązanych wzajemnymi zależnościami.

Słowa kluczowe: zarządzanie wielopoziomowe, integracja europejska, obszary metropolitalne.

1. Wstęp

Koncepcja *multi-level governance* (MLG) została opracowana z myślą o badaniach nad rozwijającym się fenomenem integracji europejskiej. Ta zakorzeniona w federalizmie¹ kontynuacja podejścia funkcjonalistycznego (por. Bache, Flinders 2004, zob. ramka 1) od lat 90. XX wieku stanowi inspirujące narzędzie porządkujące studia nad Wspólnotą Europejską² (Knodt, Große Hüttmann 2005). W niniejszym artykule, przywołując główne cechy wielopoziomowego systemu zarządzania w Unii Europejskiej (UE), rozważam inne możliwości empirycznego zastosowania koncepcji. Wszak wiele form organizacji można opisać jako złożone systemy, w których interakcje przebiegają między aktorami przynależącymi do różnych (często nie idealnie kompatybilnych) instytucji. Szczególnie interesujące wydaje się spojrzenie przez ten pryzmat

na obszary metropolitalne³, zarówno w kontekście ich organizacji funkcjonalno-przestrzennej (metropolizacji wewnętrznej), jak również ich węzłowości w sieci globalnych przepływów (metropolizacji zewnętrznej). Nie bez kozery w nazwach obu obszarów badań odnajdujemy ten sam człon – *governance*: raz z określeniem *multi-level*, raz *metropolitan*. I choć ten drugi fenomen nie jest zwykle opisywany *explicite* w kategoriach wielopoziomowości, to zestawienie cech UE rozważanych w perspektywie MLG z problemami dyskutowanymi w odniesieniu do obszarów metropolitalnych pozwala zidentyfikować wiele podobieństw. Przede wszystkim do kreślenia analogii zachęca złożoność obu systemów, budowanych przez licznych, zróżnicowanych i w dużej mierze niezawisłych od siebie, choć na różne sposoby wzajemnie powiązanych aktorów. Przyjmując tę obserwację za punkt wyjścia, analizuję kolejne elementy koncepcji MLG, odnosząc je do zarządzania metropolitalnego. Rozważaniom przyświeca teza, że zarządzanie metropolitalne nosi wiele cech wielopoziomowego systemu, choć często ich specyfika różni się od tej, do której przywykliśmy, śledząc dyskurs dotyczący UE. Dzięki otwartości na nowe

Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Technicznego w Darmstadt, Niemcy, i Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Znamienny jest szczególnie wpływ prac Fritza Scharpfa, m.in. 1988, 1999 (por. Benz 2004; Knodt, Große Hüttmann 2005; Bache 2008).

² Koncepcje akademickie stosowane w latach 90. traktują proces integracji europejskiej jako fenomen płynnie ewoluujący, stąd pojęcie Europejskiej Wspólnoty (przed 1987 – Gospodarczej) i Unii Europejskiej stosują niekiedy w oderwaniu od daty granicznej – wprowadzenia Traktatu z Maastricht.

³ W tekście wymiennie stosuję termin obszar metropolitalny i metropolia, uznając, że wobec procesów *urban sprawl* granice żadnej metropolii nie kończą się obecnie na rogatkach miejskich gminy centralnej (por. np. Sancton 2008).

zastosowania koncepcji można jednak wykazać, że różnice te na poziomie koncepcyjnym nie są duże. Zarządzanie wielopoziomowe jako nowe spojrzenie na empirię, w stosunku do której dominującymi obecnie koncepcjami analityczno-wyjaśniającymi są *governance* i *rescaling* (por. np. Brenner 2004; Savitch, Vogel 2009), może stanowić inspirujące narzędzie porządkujące badania nad funkcjonowaniem obszarów metropolitalnych.

Ramka 1. Wyjaśnienie koncepcji przywoływanych w artykule

Intergouvernementalizm – koncepcja podkreślająca dominację państw w procesie integracji regionalnej. Intergouvernementalizm zakłada, że państwa, jako „bramkarze” (*gatekeepers*), są w stanie w pełni kontrolować integrację i zapobiegać jej niechcianym konsekwencjom (Bache, Flinders 2004, s. 2).

Funkcjonalizm – teoria, zgodnie z którą państwo reaguje głównie na potrzeby ludzi. Funkcjonalizm kojarzony jest ze stopniowym zmierzaniem ku integracji regionalnej, w ramach konkretnych obszarów podejmowania decyzji, w tempie nadawanym przez państwa członkowskie (Heywood 2009, s. 186).

Neofunkcjonalizm – rewizja funkcjonalizmu, która zakłada, że integracja regionalna w jednej dziedzinie pociąga za sobą dalszą integrację, za sprawą tzw. efektu *spill over*, czyli pozytywnej dynamiki integracyjnej (Heywood 2009, s. 186). Dynamika ta dotyczy zarówno pogłębiania zainicjowanej w danym polu integracji, jak i przenoszenia jej na inne dziedziny. W przeciwieństwie do intergouvernementalizmu, neofunkcjonalizm zakłada, że państwa członkowskie są coraz silniej uwikłane w zależności wynikające z integracji, a ich możliwości kontroli tego procesu ograniczone.

[Wszystkie trzy koncepcje starały się wyjaśnić przesłanki integracji europejskiej, czym różnią się od zarządzania wielopoziomowego, które skupia uwagę na mechanizmach integracji, a nie jej przyczynach.]

Konsocjancjonizm (ang. *consociationism*) – pojęcie określające sposób podejmowania decyzji, w którym nadrzędną rolę pełnią negocjacje i dochodzenie do konsensusu. Taki

mechanizm podejmowania decyzji nie wiąże się z istnieniem sztywnych, przyjętych reguł postępowania, polega raczej na ciągłym wypracowywaniu sposobu zachowania w poszczególnych sytuacjach. Konsocjancjonizm, właściwy głównie dla złożonych, niehomogenicznych systemów (Kohler-Koch 1999), może prowadzić do suboptymalnych decyzji. Konieczność osiągnięcia porozumienia sprawia, że partnerzy gotowi są przystać na rozwiązanie, które *de facto* może nie odpowiadać interesom wyjściowym żadnego z decydentów.

Rescaling – koncepcja wykształcona w naukach społecznych w schyłku XX w., nawiązująca do obserwowanej zmiany roli państw w kontrolowaniu światowego systemu polityczno-ekonomicznego. Odnoszące się do globalizacji „przeskalowanie” dotyczy przesunięć władzy, tak w górę, jak i w dół wobec aparatu państwowego. Terytorium państwa nie stanowi już optymalnej jednostki odniesienia dla badań społeczno-politycznych. *Rescaling* zakłada, że zarządzanie we współczesnym globalnym systemie zachodzi poprzez społecznie wytwarzane relacje (skale), które mogą przecinać tradycyjnie zdefiniowane poziomy organizacji (Brenner 2004).

Governance – koncepcja bardzo szeroko stosowana od końca lat 80. XX w., zakładająca, że zarządzanie publiczne może odbywać się poprzez horyzontalne, elastyczne, niekoniecznie sformalizowane sieci współpracy między różnymi aktorami (publicznymi i prywatnymi). Założenia te stawiają *governance* w opozycji do tradycyjnych hierarchicznych struktur władzy (słynne przejście od *government* ku *governance*), niemniej jednak *governance* nie wyklucza równoległego i dopełniającego się funkcjonowania nowych nieformalnych struktur z tradycyjnymi układami (por. Rhodes 1997; John 2001, różne rozumienia pojęcia dyskutuje Kooiman 2008).

2. Zarządzanie wielopoziomowe jako koncepcja ilustrująca system zarządzania Unii Europejskiej

W latach 90. XX wieku w badaniach nad integracją europejską dokonały się silne przemiany, odpowiadające przyspieszonym przekształceniom organizacyjnym, jakich doświadczyła Wspólnota Europejska (WE) i później Unia Europejska (Tömmel 2008; Bache 2008). Jednolity Akt Europejski powołujący wspólny rynek (1986) znalazł przeciwwagę społeczną w reformie funduszy unijnych (1988), która zaowocowała synchronizacją i znaczną rozbudową programów pomocowych. Integracja europejska obejmowała nie tylko coraz większe terytorium, lecz także nowe dziedziny i metody (m.in. metodę otwartej koordynacji, por. Benz 2008). W podejściu naukowym do fenomenu integracji europejskiej dokonał się istotny przełom; Grande (2000) mówi nawet o zmianie paradygmatu. Wobec problemów z wyjaśnieniem przesłanek wzmacniającej się wciąż integracji zarówno przez koncepcję intergouvernementalizmu, jak również funkcjonalizmu i neofunkcjonalizmu, zaczęto UE postrzegać jako system *sui generis* (por. np. Kochler-Koch 1999). Ciężar zainteresowania przesunął się z wyjaśniania procesu integracji ku analizom UE jako złożonego systemu politycznego, w ramach którego pojawiają się nowe formy zarządzania (por. np. Tömmel 2008). Podejście zorientowane na państwa członkowskie ustąpiło miejsca postrzeganiu Wspólnoty jako specyficznej płaszczyzny, stanowiącej bezpośredni przedmiot zainteresowania. O ile pierwsze podejście badawcze podkreślało – w konfrontacji z systemami państw narodowych – nieefektywność UE, brak kompetencji oraz możliwości sankcji i upośledzoną decyzywność, o tyle pryzmat europocentryczny pozwolił dostrzec również zadziwiający, wobec tejszy krytyki, ciągły rozwój i wzmacnianie integracji oraz dochodzenie do wspólnych dla całej Unii stanowisk. Castells (2000) utrzymuje, że właśnie dzięki wzajemnym powiązaniom i zależnościom między instytucjami UE oraz jej członkami (które to cechy konstytuują system wielopoziomowego zarządzania) możliwa jest akomodacja różnych stanowisk i wypracowywanie ela-

stycznych polityk⁴. Wyjście poza perspektywę państwa narodowego miało, jak pisze Kohler-Koch (1999, s. 15), dwa wymiary: (1) rozszerzenie polityczności poza granice poszczególnych suwerennych państw oraz (2) stworzenie systemu, który – posiadając elementy międzynarodowe i ponadnarodowe (Heywood 2009, s. 188) – nie zastępuje państwa narodowego. Jak piszą Knodt i Große Hüttmann (2005, s. 223), koncepcja MLG pojawia się zawsze, gdy mowa o UE jako o specyficznym, odmiennym od państwowego systemie politycznym. O jego wyjątkowości świadczy tzw. „zarządzanie bez rządu” (*governance without government; regieren ohne Regierung*), co zwraca uwagę na nowe sposoby współdziałania. Właśnie badanie mechanizmów współpracy, integracji i zarządzania w tym hybrydowym tworze stanowi główny cel podejścia MLG (por. Knodt 2005). Benz (2004) uznaje, że aby mówić o systemie wielopoziomowym, jego płaszczyzny muszą się przecinać i interreagować w procesie politycznym, a podejmowane decyzje muszą być pomiędzy tymi płaszczyznami koordynowane. Warto odnotować równoległość rozwoju nowych podejść w badaniach nad UE i nad samorządami. Koncepcja *governance*, od drugiej połowy lat 90. stanowiąca najbardziej chyba popularne podejście w naukach administracyjno-politycznych (por. Hubbard i in. 2002, s. 175), została bardzo wcześnie zaadoptowana do badań nad przyspieszającą wówczas integracją europejską.

W historii rozwoju koncepcji MLG wspomina się o jej ewolucji od systemu dwupoziomowego, opisanego przez Putmana (1988), do systemu zarządzania wielopoziomowego, w którym rolę odgrywają nie tylko jurysdykcje różnych szczebli (głównie regionalnego; stąd sformułowanie *multi-level*), ale także aktorzy niepubliczni (stąd właśnie adaptacja terminu *governance*) o różnej skali oddziaływania (zob. np. Benz 2004; Bache 2008, s. 24). Gra dwupoziomowa (*two-level game*), odnosząc się do podejścia skoncentrowanego na państwach członkowskich, podkreślała ekwilibrystykę związaną z negocjacjami na linii

⁴ Jessop (2004) interpretuje przywołane rozważania Castellsa jako nadal silnie zakorzenione w podejściu zorientowanym na państwo, choć przyznaje, że użycie koncepcji sieci nosi znamiona innowacji w tym ujęciu.

instytucje unijne – kraje członkowskie. Dopiero postępująca integracja wymusiła uwzględnienie w rozważaniach także innych graczy. Po części miało to związek z rozbudową funduszy strukturalnych i wprowadzoną w 1988 r. wraz z ich reformą zasadą partnerstwa (por. Thielemann 2000; Knodt, Große Hüttmann 2005). Zasada miała przede wszystkim wspierać decentralizację w obrębie Wspólnoty i jako taka (wraz z zasadą subsydiarności) znalazła oddźwięk m.in. w lansowanym hasle „Europy Regionów” (por. m.in. Kostakopoulou 1998). Nowe kompetencje regionów zaowocowały wzmocnieniem ich roli na europejskiej scenie. Pierwsze użycie terminu MLG przez Marksa w 1993 roku odnosiło się właśnie do polityki regionalnej i strukturalnych funduszy WE⁵ (por. Bache, Flinders red. 2004). Jak piszą Hooghe i Marks (2001, s. 4), w przypadku UE dostęp regionów do instytucji unijnych sprawił, że zatarł się jasny rozdział między zewnętrzną a wewnętrzną polityką poszczególnych państw, który zwykle cechuje systemy federalne (za zewnętrzną politykę państw członkowskich autorzy przyjmują tu politykę unijną). Zaangażowanie samorządów nie stanowi jednak jedynego zastosowania zasady partnerstwa. Przejście do perspektywy wielopoziomowej wiązało się także z dążeniem UE do włączenia w proces zarządzania aktorów niepublicznych. Trend był odpowiedzią UE na zarzuty deficytu demokratycznej legitymacji i implikował starania o zaangażowanie w sprawy UE instytucji społecznych. Jednocześnie *governance* rozszerzyło się jednak także na sektor prywatny, co stanowiło nieuniknioną reakcję na przekształcenia w układzie sił między sektorami, związane z globalizacją⁶.

Koncepcja zarządzania wielopoziomowego zwraca uwagę na kilka cech determinujących funkcjonowanie UE, a mianowicie (por. Benz 2004; Knodt 2005):

- Wielość aktorów prywatnych i publicznych, którzy utrzymując suwerenność, są jednocześnie powiązani silnymi wzajemnymi zależnościami. Takie powiązania implikują konieczność wypracowania systemu interakcji (niem. *Interaktionsmuster*, Tömmel 2008, s. 19), mogą także prowadzić do efektów zewnętrznych i konfliktu interesów.
- Wynikający z pierwszej cechy policentryzm systemu, złożonego z wielu sieci i aren (Knodt 2005, s. 34) o odmiennych wewnętrznych regulacjach i systemach wartości (por. Benz 2004). Jednocześnie brak wyraźnego centrum decyzyjnego na szczeblu unijnym – w myśl zasady równowagi instytucjonalnej (por. Knodt 2005), żaden z organów UE nie posiada wyłączności na podejmowanie decyzji⁷. Jak podkreśla Benz (2004), podział władzy między płaszczyzny jest warunkiem konstytuującym system wielopoziomowy.
- Cechy te przesądzają o kolejnej, a mianowicie o konieczności ciągłego poszukiwania porozumienia i osiągania konsensusu między powiązanimi ze sobą aktorami. Od otwartości na negocjacje i skłonności do kompromisu uzależnione są zdolności systemu do współzarządzania (por. *governability*, Kooiman 2008). Wszystkie cechy systemu unijnego wynikają bezpośrednio z pierwszego, głównego uwarunkowania. UE nie jest suwerennym bytem i jako taka nie posiada kompetencji *sensu stricto* (niem. *Kompetenz-Kompetenz*), a jedynie te przekazane jej przez członków. Co więcej, bezpośrednimi adresatami jej polityki nie są ostateczni odbiorcy (czyli obywatele), ale właśnie niezawisłe kraje członkowskie. Stąd jej działania obliczone są raczej na sterowanie, dążenie do konsensusu i miękkie formy koordynacji oraz współpracy, a system zarządzania w dużej mierze (choć nie wyłącznie, por. Tömmel 2008) wykorzystuje niehierarchiczne formy współdziałania. „Przymus”

⁵ Właśnie polityka regionalna i WE stała się bezpośrednią inspiracją dla rozwoju koncepcji, i pozostała wzorcowym przykładem jej zastosowania (Hooghe, Marks 2001; Benz 2004; Knodt, Große Hüttmann 2005).

⁶ W badaniach jednak przeważa podejście bliższe *multi-level government* niż *governance*, co stanowi jeden z powodów krytyki stosowania koncepcji (por. Thielemann 2000; George 2004; część 3.2 niniejszego artykułu).

⁷ Wśród wzajemnych zależności warto wymienić tak zwany tandem: Komisja–Rada, proces rozwoju w obrębie Rady systemu komitetów współpracujących z Komisją, określanej komitologią (Tsinişizelis, Chryssochoou 1998; Grosse 2008), a także wiele innych powiązań kompetencyjnych jak choćby procedurę współdecydowania Parlamentu i Rady aplikowaną już w stosunku do 2/3 praw przyjmowanych przez UE (www.europarl.europa.eu/parliament).

zapewnia specyficzny mechanizm nacisku, przypominający nieustannie, że w przypadku nieosiągnięcia wspólnego stanowiska wszyscy tracą. Jak wskazuje koncepcja konsocjacionizmu, kompromis wymuszony jest chęcią osiągnięcia zadowalającego (czy może raczej: wystarczającego) poziomu efektywności podejmowania decyzji (Tsinisizelis, Chrysochoou 1998, s. 84). Dzięki tej zasadzie oraz dużej dozie dyplomacji (*ibidem*), mimo wielu różnych zdań i pozycji weta, Rada potrafi osiągać wspólne stanowisko. W konsekwencji system prowadzi do osiągnięcia zbieżności myślenia wśród partnerów, pozwala na wypracowanie wspólnych celów. Wśród zalet systemu działania UE badanego w świetle MLG Tömmel (2008, s. 32) wymienia właśnie zdolność silnej mobilizacji członków do pożądanego przez Unię sposobu działania oraz umiejętność takiego postępowania, które sprawia, że działania te stają się akceptowane i pożądane również przez kraje członkowskie. Dodatkowym stymulatorem współpracy są mechanizmy wolnorynkowej konkurencji wspierane przez UE. Cień hierarchii (*Schatten der Hierarchie*, por. Benz 2008, s. 41; Börzel 2008) rzucają instytucje o charakterze wybitnie ponadnarodowym, które do pewnego stopnia mogą narzucać państwom członkowskim swoje decyzje⁸. Jednocześnie niezależność partnerów pociąga za sobą możliwości różnego rodzaju blokad wspólnych decyzji. Prawo weta jest wprawdzie od kilkunastu już lat ograniczane do najbardziej tylko newralgicznych dziedzin, jednak – jak ostatnio mieliśmy okazję zauważyć, śledząc proces ratyfikacji traktatu lizbońskiego – często okazują się one kluczowe, a prawo sprzeciwu na długo hamuje decyzyjność UE. Zarządzanie wielopoziomowe odnosi się więc także do kwestii problemowych, takich jak asymetria władzy i kompetencji między członkami a instytucjami unijnymi, które odpowiadają za fragmentację systemu polityczno-instytucjonalnego Unii zmniejszającą zdolności decyzyjne oraz ograniczającą możliwości stosowania sankcji polityk integracji pozytywnej (Scharpf 1999).

⁸ Chodzi m.in. o prymat prawa unijnego nad prawem państw członkowskich. Cienie te są stale wydłużane np. poprzez obejmowanie procedurą głosowania większościowego w Radzie coraz większej liczby zagadnień (*ibidem*).

Ramka 2. Cechy systemu UE jako systemu zarządzania wielopoziomowego:

- występowanie wielu suwerennych, choć powiązanych ze sobą aktorów (publicznych i prywatnych);
- policentryzm decyzyjny, brak jednego ponadnarodowego centrum decyzyjnego (system wzajemnych powiązań, wielopoziomowość zarządzania, gra dwupoziomowa);
- bardzo ograniczone możliwości stosowania sankcji;
- kompetencje ograniczone do zadań cedowanych na ciała zbiorowe przez członków;
- przestrzeń negocjacji (niem. *Verhandlungsraum*), czyli ciągła zależność efektów zarządzania od osiągania kompromisów;
- przewaga negocjacji i miękkich form współpracy nad formami hierarchicznymi (interakcje między poziomami oraz brak rozdziału polityki wewnętrznej od zewnętrznej);
- deficyt demokratycznej legitymacji;
- *moving target*, czyli cel w ruchu – prędkość przekształceń w UE przesądza o konieczności dynamicznego ujęcia badawczego.

Już te pokrótce przywołane zależności i mechanizmy pozwalają na naszkicowanie wielu podobieństw między systemami zarządzania UE i funkcjonowania obszarów metropolitalnych, dokładnie prześledzonych w kolejnej części rozważań.

3. Konfrontacja z nowym polem empirycznym

3.1. Zarządzanie metropolitalne w świetle zarządzania wielopoziomowego

Charakter UE powoduje, że kreśląc analogie z obszarami metropolitalnymi, należy się skupić na systemach zarządzania metropolitalnego, które nie uległy wysokiej formalizacji. Przeprowadzenie reformy metropolitalnej w dużej mierze eliminuje bowiem większość założeń poruszanych w odniesieniu do systemu wielopoziomowego⁹. Przede wszystkim znacznemu

⁹ Pierwsza tradycyjna szkoła dotycząca organizacji obszarów metropolitalnych uznawała fragmentację tych

osłabieniu ulega autonomia jednostek tworzących metropolię, co podważa podstawowy warunek MLG – występowania wielu niezależnych, choć powiązanych ze sobą aktorów (por. definicja Brennera 2004, s. 6, który mówi o silnych zależnościach między różnymi szczeblami władzy politycznej). Wprowadzenie jednostki metropolitalnej i towarzyszących jej prawnych reguł funkcjonowania, sprawia, że poszukiwanie porozumienia nabiera innego charakteru. Negocjacje nie są już permanentną cechą sceny metropolitalnej, gdyż zadania i odpowiedzialności zostały sztywno podzielone. Co więcej, często dzięki interwencji legislacyjnej wyższych szczebli ciała metropolitalne zostaje wyposażone w kompetencje szersze niż budujących je samorządów lokalnych¹⁰. Nie ma również przeszkód teoretyczno-prawnych we wprowadzeniu bezpośredniej legitymacji pochodzącej z wyboru władz, choć akurat ten problem często pozostaje nierozwiązany (wprowadzanie bezpośrednich wyborów organów metropolitalnych zdarza się rzadko). Również problem sankcji w formalnie scalonym organizmie zostaje rozwiązany, a policentryzm (przynajmniej częściowo) zniesiony¹¹. Jednak to – wydawać by się mogło – dobre rozwiązanie napotyka zwykle na opór suwerennych jednostek przed scaleniem w jeden organizm metropolitalny. W efekcie reforma rzadko znajduje wystarczająco silnych, wpływowych

i zdecydowanych sojuszników (tak na poziomie centralnym, jak i niższych), została więc przeprowadzona jedynie w nielicznych obszarach metropolitalnych¹². Zwykle tam, gdzie utworzenie jednostki metropolitalnej zostawiono decyzji samorządów, tak radykalny krok nie został poczyniony¹³. Wspólne dobro metropolii zwykle ustępuje partykularnym interesom pojedynczych samorządów, które ją budują, i utrudnia zawiązywanie twardych struktur współpracy, wymagających zmian w istniejącym podziale administracyjnym. Suwerenność lokalnych samorządów, ograniczona wprawdzie w stosunku do suwerenności państwowej, okazuje się jednak silnym hamulcem integracji metropolitalnej, a konflikty między samorządami budującymi powiązane funkcjonalnie obszary wielkomiejskie¹⁴ przywodzą na myśl trudne i długie negocjacje poprzedzające kolejne etapy integracji europejskiej¹⁵.

W dalszej części artykułu, rozważając analogie między systemami zarządzania UE i metropolii, odwoływać się będę przede wszystkim do mniej sformalizowanych form współpracy metropolitalnej, które pozwalają na zachowanie różnorodności autonomicznych aktorów.

Dobrowolną, niekoniecznie wysoko sformalizowaną współpracę w obszarach metropolitalnych wspierają dwa nurty (por. Kübler 2003) debaty metropolitalnej: podejście wywodzące się z teorii wyboru publicznego oraz *governance*. Pierwsze z nich, utrzymane w duchu starego

funkcjonalnie powiązanych regionów za największą przeszkodę w ich spójnym funkcjonowaniu i rozwoju. Postulując jej eliminację poprzez administracyjną reformę metropolitalną reformiści natknęli się jednak na problem związany z oporem suwerennych jednostek przed scaleniem w jeden organizm metropolitalny. Zaczęto zatem dopuszczać również mniej radykalne reformy (np. utworzenie jednostki o dwuszczeblowej strukturze), w przypadku których problemy wieloszczeblowych systemów nie są całkowicie eliminowane.

¹⁰ Np. Region Hanower przejął od zlikwidowanej organizacji planistycznej transport publiczny, planowanie przestrzenne, wspieranie rozwoju gospodarczego i marketing terytorialny, utrzymanie terenów rekreacyjnych (Albers 2001); w regionie Rhein-Neckar dwa kraje federalne zlikwidowały własne organizacje planistyczne działające na obszarze metropolitalnym, aby umożliwić spójne działanie powołanemu metropolitalnemu Związkiowi Planistycznemu (*Planungsverband*) (Zimmermann 2008).

¹¹ Zależnie od przyjętej formuły metropolitalnej jednostki (por. przypis 9).

¹² Klasycznie przytaczanymi przykładami sukcesu reformy są zwykle metropolie: Portland, Minneapolis-St. Paul i Hanoweru.

¹³ Przykład stanowić mogą regulacje włoskie – mimo istniejącej od 1990 r. prawnej możliwości tworzenia rządów metropolitalnych (*citta metropolitana*), żadna taka forma nie powstała! (Lefèvre 1998).

¹⁴ Szczególnie znaczące i negatywnie wpływające na współpracę metropolitalną są konflikty między miastem centralnym a okolicznymi gminami (por. Brenner 2002) dotyczące podziału kosztów i korzyści związanych z funkcjami globalnymi ulokowanymi w centrum, oraz z odpowiedzialnością za usługi świadczone w warunkach tzw. jazdy na gapę (kiedy z usług finansowanych przez miasto korzystają osoby mieszkające na przedmieściach i tam płacące podatki; por. Swianiewicz 2004; Sztompka 2007).

¹⁵ Rozważania dotyczące utraty części suwerenności członków UE prowadzi m.in. Kořakowski (2009).

regionalizmu, powstało jako bezpośrednia odpowiedź na porażkę szkoły reformistycznej (por. Ostrom, Tiebout, Warren 1961 i przypis 9) i zakładało, że fragmentację polityczną obszaru metropolitalnego należy utrzymać jako zdecydowanie pozytywną. Dzięki niej mieszkańcy mają możliwość wyboru gminy zamieszkania, a samorządy lokalne dodatkowy bodziec do ulepszenia swojej dla nich oferty. Koordynacja działań wykraczających poza granice gminne może następować na drodze dobrowolnej współpracy w dziedzinach tego wymagających, co okazuje się łatwiejsze do przeprowadzenia niż kompleksowe reformy administracyjne. Zwolennicy podejścia zakorzenionego w teorii wyboru publicznego pomijają fakt, że tworzenie dodatkowych organizacji sektorowych (jednozadaniowych) powiększa fragmentację decyzyjną metropolii (**policentryzm decyzyjny**) i komplikuje obraz zarządzania w oczach mieszkańców, zmniejszając tym samym transparentność systemu. Zarzucają natomiast reformistom, że organy metropolitalne stanowiące prosty konglomerat reprezentantów poszczególnych jurysdykcji doprowadzają do **gry dwupoziomowej**. Przedstawiciele poszczególnych gmin i powiatów pozostają zawsze związani ustaleniami własnych jednostek, i trudno oczekiwać, żeby na wspólnym metropolitalnym forum zdejmowali „lokalne okulary”¹⁶. Jest to tym mniej prawdopodobne, im bardziej reprezentanci uzależnieni są od wyników wyborów utrzymanych na szczeblu lokalnym, a nie metropolitalnym, co przecież zwykle ma miejsce. W rozważaniach dotyczących problemu reprezentantów możemy odnieść się do koncepcji spotykanych w badaniach nad UE. Szczególnie interesujące z punktu widzenia zarządzania metropolitalnego jest wprowadzenie podziału na przedstawicieli jednostek terytorialnych (*topocratus*) i przedstawicieli dziedzin, jako sektorów

¹⁶ Problem często przywołują politycy lokalni zasiadający w metropolitalnych gremiach. Skarżą się oni, że na forum metropolitalnym często mają ręce związane lokalnymi ustaleniami i interesami, a wystąpienie przeciwko nim, w imię dobra metropolii, byłoby bardzo trudne do wyjaśnienia, nie tylko wyborcom lokalnym, ale także lokalnej konstelacji politycznej (z wywiadów, które przeprowadziłam w regionie Frankfurtu w ramach projektu badawczego finansowanego przez Fundację Niemiecko-Izraelską GIF).

współdziałania (*technocratus*) (Beer 1978). O ile pierwszy typ reprezentacji pociąga za sobą nieuchronnie omówiony problem służenia dwóm panom, o tyle współpraca sektorowa rodzi szanse na przynajmniej częściowe jego załagodzenie.

Cechy zbliżone do postulowanych przez wspomnianą teorię wyboru publicznego prezentują formy zarządzania metropolitalnego nawiązujące do koncepcji *governance* (por. Rhodes 1997; John 2001; Kübler 2003). Podstawową różnicą w stosunku do starszego podejścia jest uwzględnianie przez *governance* obecności aktorów niepublicznych w sieciach zarządzania oraz silna orientacja ekonomiczna właściwa dla nowego regionalizmu (por. np. Savitch, Vogel 2000; Norris 2001; Kübler, Schwab 2007). Zaadoptowane w badaniach nad UE *governance* doczekało się tam jednak ostrej krytyki związanej z brakiem precyzyjnej definicji pojęcia (Tömmel 2008). Okazuje się, że można wprawdzie określić *governance* w opozycji do innych form zarządzania, jednak nigdy nie opracowano powszechnie akceptowanej definicji (*ibidem*, Kooiman 2008). Niemniej jednak *governance*, tak jak zadomowiło się w debacie metropolitalnej, tak weszło na stałe do rozważań nad systemem UE. Fakt ten stanowi zresztą *per se* linię obrony przeciw zarzutom, utrzymującym, iż *governance* ze względu na nieprecyzyjność i ogólnikowość nie wnosi do badań nad UE szczególnej wartości (por. Knodt, Große Hüttmann 2005). Jego elementy stanowią silny wspólny punkt dla obu debat. Promując partnerstwo jako jedną z podstawowych zasad polityki regionalnej, UE określa otwartość systemu zarządzania jako normatywnie pozytywną i pożądaną¹⁷ (por. Kohler-Koch 1999, s. 18–19). Podobnie otwartość systemu zarządzania obszarami metropolitalnymi traktowana jest jako wyznacznik podnoszący transparentność (a przez to jakość demokratyczną) oraz zwiększający pulę dostępnych metropolii zasobów (a przez to zwiększający możliwości i siłę działania; por. John 2001; Borraz, John 2004). Ponadto w obu

¹⁷ To, że udział aktorów niepublicznych jest pozytywny tylko na niektórych etapach cyklu politycznego, na innych powodując głównie opóźnienia i utrudnienia decyzyjne, wykazali Lang i Heinelt (2009) w niepublikowanym opracowaniu wykonanym w ramach unijnego projektu badawczego SOCCOH.

przypadkach mamy do czynienia z **policentryzmem decyzyjnym**. W odniesieniu do metropolii bezsprzecznie uwikłanych w proces przekształcania relacji władzy, sieć zarządzania potrafi być nie mniej skomplikowana niż w UE (por. Brenner 2004). Pozostawienie regulacji w obszarze metropolitalnym procesom oddolnym (czy lepiej: wewnętrznym) może doprowadzić – w zależności od kontekstu lokalnego – do różnych sytuacji rozciągniętych wzdłuż kontinuum brak współpracy–intensywna i wieloraka współpraca¹⁸. W przypadku tej drugiej skrajności oprócz jednostek samorządowych operujących w regionie miejskim (a już te mogą być zorganizowane na kilku poziomach¹⁹), wpływ na zarządzanie wywierają także sektorowe i terytorialne zgrupowania samorządów oraz instytucje ogólnometropolitalne. Ich liczba, nieregulowana odgórnie, może być znaczna, a wówczas trudno zapobiec nasilaniu się wewnątrzmetropolitalnej konkurencji między poruszającymi się w podobnych dziedzinach instytucjami. Istnienie wielu instytucji metropolitalnych może wprowadzać zamęt organizacyjny i utrudniać koordynację, jednak zwykle jest wspierane przez lokalnych graczy, chcących zapewnić sobie odpowiednią pozycję w obszarze metropolitalnym²⁰ (dla sil-

niejszych graczy taką pozycję oznacza przewodnictwo jednej z wielu „prestżowych” instytucji metropolitalnych, dla słabszych – członkostwo w takich inicjatywach). Zaangażowanie różnych podmiotów w zarządzanie metropolitalne sprawia, że samo wyznaczenie zasięgu przestrzennego działań staje się złożone: określanie skali projektów (czy ogólnie mówiąc – współpracy) według obszaru, którego dotyczyły, jest mylące, bowiem zaangażowani w ich realizację aktorzy mogą w swym zasięgu działania znacznie poza te skale wykraczać (Brenner 2004). Kwestię sprawnego zarządzania rozproszonymi pomiędzy różnych aktorów zasobami porusza również koncepcja reżimów miejskich (Stone 1989). Trudno pominąć to nawiązanie, mówiąc o elastycznych, wciąż zmieniających się koalicjach w konstelacji aktorów systemu wielopoziomowego.

Próby ustalenia dobrowolnych instytucji ogólnometropolitalnych o szerokim wachlarzu kompetencji, wspierane również przez teorię *governance*, wiążą się z kilkoma problemami. Podobnie jak w UE, zachowanie suwerenności podmiotów tworzących metropolię prowadzi do **ograniczonych kompetencji** tych ciał. Mogą one wykonywać tylko zadania dobrowolnie przekazane przez członków, a te często nie wystarczają do rozwiązania problemów metropolii (por. Swianiewicz 2006). Same okoliczności, w jakich aktorzy decydują się na przekazanie władzy wyższemu szczeblowi, stanowią dla teoretyków – tak współpracy metropolitalnej, jak i integracji europejskiej – interesujący temat rozważań, a ich rozstrzygnięcia mogą zapewne dostarczyć tylko pogłębione studia empiryczne (Knodt, Große Hüttmann 2005). W przypadku oddolnego tworzenia instytucji metropolitalnych zwykle przeważają obawy i niechęć przeciwko oddawaniu kompetencji. W rezultacie ciała metropolitalne są często krytykowane jako nieefektywne i nieskuteczne, czy wręcz bezsilne, a czas poświęcony na prowadzące donikąd spotkania takich gremiów, określane jako stracony²¹. Krytyka przywodzi na myśl uwa-

¹⁸ Ilustracją tych skrajności może być porównanie obszaru metropolitalnego Frankfurtu i Wrocławia. Oba pozostawiono bez wyraźnych regulacji odgórnych (choć w regionie Frankfurtu obowiązuje ustawa wspierająca niejasno współpracę metropolitalnych aktorów). We Wrocławiu pozostawienie metropolii samej sobie doprowadziło do zamarcia jedynej podjętej inicjatywy metropolitalnej (Komitetu Planu Strategicznego Aglomeracji Wrocławskiej, założonego w 1999 r.), we Frankfurcie natomiast do ochoczego wzięcia spraw w ręce wszystkich metropolitalnych aktorów. Ich aktywność zaowocowała wytworzeniem płataniny wielu bardzo prężnie działających, choć nieskoordynowanych instytucji (Lackowska 2009a), która odpowiada drugiemu typowi *governance* (Gualini 2006, s. 889; Bache 2008, s. 27).

¹⁹ Przykładem skomplikowanej (dodajmy, często krytykowanej, np. Wahl 1998) wielkopoziomowości systemu administracyjnego są Niemcy, gdzie obok gmin, powiatów (*Kreis*) i krajów federalnych (*Länder*), funkcjonują na zasadach JST *Regierungsbezirke* odpowiedzialne za planowanie.

²⁰ Sytuacja obszaru metropolitalnego Frankfurtu jest wprawdzie powszechnie krytykowana jako nieefektywna i suboptymalna dla regionu (m.in. Freund 2003; Bördlein

2000; Langhagen-Rohrbach 2004), jednak aktorzy metropolitalni często bronią rozbudowanej sieci inicjatyw, bo zapewnią im ona właśnie wiele pozycji władzy.

²¹ Tak krytykują politycy lokalni Radę Regionu (*Rat der Region*), utworzoną jako ciało doradcze w regionie Frankfurtu, a zwaną powszechnie „kółkiem kawowym”

gi pod adresem instytucji unijnych, z podobnych przyczyn oskarżanych o niedecyzyjność i nieefektywność (Scharpf 1999; Tömmel 2008).

Ograniczeniem związanym z budowaniem instytucji metropolitalnych od dołu (niezależnie czy zakorzenionych w starym, czy nowym regionalizmie) jest **brak możliwości stosowania znaczących sankcji** wobec równoprawnych partnerów (członków współpracy). Problem pojawia się nie tylko w formach typu *governance*, lecz także we współpracy samorządów postulowanej przez teorię wyboru publicznego. W przypadku UE brak ten tuszą częściowo mechanizmy zbiorowego nacisku oraz świadomość członków, że wobec nieosiągnięcia porozumienia wszyscy stracą. Kalkulacja własnych kosztów i korzyści w sytuacji braku nieodwołalnych zobowiązań w metropoliach prowadzi do bardzo zróżnicowanych efektów. Luźne struktury metropolitalne pozwalają na występowanie z inicjatywy („*exit option*”, Fürst 1994; Norris 2001), co może w wielu momentach utrudnić lub nawet zablokować realizację wspólnego przedsięwzięcia. W przypadku niezadowolenia partnera z efektów, jakie przynosi mu członkostwo w metropolitalnej inicjatywie, może on odmówić dalszego udziału, przejść do innej organizacji lub wręcz założyć nową²². W konsekwencji nie ma gwarancji, że grupa decydentów będzie tożsama z grupą odpowiedzialną za wdrożenie danego planu, co sprawia, że przedsięwzięcie staje się ryzykowne – partnerzy mogliby zostać pociągnięci do odpowiedzialności za realizację decyzji, nawet jeśli ich wpływ lub środki na jej realizację ulegną zmniejszeniu.

(Bördein 2000). Podobnie mało skuteczny okazał się wspomniany Komitet wrocławski, który wobec braku efektów działania po kilku latach zaprzestał działalności (Lackowska 2009b).

²² Takie sytuacje zdarzają się bardzo często w regionie Frankfurtu (Lackowska 2009a). Przedsiębiorcze, aktywne środowisko i luźny, dobrowolny charakter metropolitalnego zarządzania owocuje wielością instytucji współpracy nachodzących na siebie, konkurujących i współpracujących ze sobą. Stabilizację systemu zarządzania utrudniają rozszady między instytucjami, które łączą się, modyfikują, zamierają bądź zmieniają członków. W Polsce członkostwo w półformalnych instytucjach metropolitalnych nie wiąże się zwykle z kosztami (np. składka członkowska), co sprawia, że częściej niż występowanie z inicjatywy zdarza się fasadowe w niej uczestnictwo (Lackowska 2009b).

W ten sposób ciągłość potrzebna do efektywnej realizacji polityki zostaje zachwiana.

Wobec powyższego okazuje się, że spójność i stabilność konstelacji zarządzającej silnie zależy od ciągłego zabiegania o porozumienie i osiągnięcia konsensusu (podobnie jak w przypadku UE skuteczność systemu zarządzania). **Przestrzeń negocjacji** opisywana w kontekście systemu UE jest zatem trafnym określeniem obszarów metropolitalnych, w których nie wprowadzono sztywnych zasad współpracy. Jak wykazują studia porównawcze nad systemami zarządzania metropolitalnego, jakość takiej przestrzeni bardzo silnie zależy od cech aktorów ją tworzących. W zależności od skłonności do współdziałania, otwartości, umiejętności uczenia się, kultury politycznej i kapitału społecznego, w regionie wykształcają się różne formy i różne jakości zarządzania (por. Zimmermann 2008, Lackowska 2009a). Interakcje obciążone są dużą konfliktowością, gdyż część sytuacji cechuje zerowa suma zasobów. Partykularyzm poszczególnych aktorów jest trudny do przezwyciężenia i często hamuje wspólne ustalenia. Przeciwnicy dobrowolnej, nieujętej w formalne karby współpracy uważają, że jest ona prawdopodobna jedynie w grach o dodatniej sumie zasobów (ang. *win-win situations*), zwolennicy natomiast twierdzą, że takie sytuacje można kreować (por. Ludwig i in. 2003). W kontekście nowego regionalizmu warto zauważyć, że aktorom prywatnym często łatwiej przychodzi wspólne działanie na rzecz regionu niż jednostkom samorządowym, którym – zapewne z uwagi na terytorializm, stanowiący ich cechą konstytutywną – trudniej jest wyjść poza lokalną perspektywę²³. Druga uwaga dotyczy krytyki nowego regionalizmu. Otóż okazuje się, że przesłanki rozwoju gospodarczego i konkurencyjności międzynarodowej nie zapewniły tak silnego bodźca dla współpracy metropolitalnej (a więc i osiągnięcia porozumienia), jak zakładali jego zwolennicy (por. Norris 2001).

Wspomniany już kilkakrotnie **deficyt legitymacji demokratycznej** stanowi kolejny wspólny punkt rozważań nad UE i obszarami

²³ Taką obserwację można poczynić we wspomnianej już metropolii frankfurckiej, gdzie sektor prywatny działa bardzo prężnie, inicjując wiele działań na rzecz regionu (Blatter 2005; Hoyle i in. 2006; Lackowska 2009a).

metropolitalnymi. Brak jasnego mandatu demokratycznego zarzucano tak zawiązywanym *ad hoc* formom współpracy sektorowej, jak i jednostkom metropolitalnym, których organy nie są wybierane bezpośrednio, a także formom typu *governance*. W przypadku tych ostatnich transparentność zarządzania jest zmniejszona z powodu ich złożoności i częściowej przynajmniej nieformalności, a także udziału w zarządzaniu publicznym aktorów prywatnych, pozostających poza kontrolą obywateli (por. Sagan 2009). I podobnie jak w przypadku UE, w metropolitalnym dyskursie chodzi nie tylko o zapewnienie legitymacji celów (*in-put legitimacy*), lecz także o wzbudzenie zainteresowania sprawami szerszej wspólnoty i wykształcenia poczucia identyfikacji na jej poziomie (czyli m.in. legitymację procedur, ang. *through-put legitimacy*)²⁴. Po raz kolejny wracamy do pojęcia otwartości systemu zarządzania, uznawanej przez oba dyskursy za bezsprzecznie pożądaną (Europäische Kommission 2001; OECD 2001).

Analogii dostarcza również **dynamika** UE, wspomniana jako jedna z cech systemu, wymuszająca elastyczne podejście tak badaczy, jak i decydentów polityki europejskiej. Szybkość zmian, jakich doświadczają metropolie w dobie globalizacji, przywoływano już stosunkowo dawno jako argument przeciwko sztywnej delimitacji tych obszarów (por. OECD 2001, s. 135), która wydawała się jednak warunkiem *sine qua non* jakichkolwiek reform organizacyjnych. Jednak niezwykła dynamika rozwoju i przekształceń metropolii znalazła odzwierciedlenie w poszukiwaniach innowatorskich, bardzo elastycznych

i miękkich form zarządzania tymi regionami oraz w nowych koncepcjach badawczych²⁵.

3.2 Krytyka zarządzania wielopoziomowego a obszary metropolitalne

Dotychczasowa konfrontacja cech wielopoziomowego systemu UE z problemami, z którymi borykają się obszary metropolitalne wskazuje zasadność stosowania koncepcji MLG w badaniach metropolii. Jednak przed ostatecznym rozstrzygnięciem warto dokładniej przyjrzeć się samemu narzędziu. „Narzędziu” – bowiem, jak wskazuje już szkicowy opis, MLG nie oferuje raczej też wyjaśniających badane zjawiska. Ta różnica na tyle wyraźnie odróżnia podejście od wcześniejszych koncepcji, że trudno uznać MLG za bezpośredniego następcę neofunkcjonalizmu (jak czyni to np. George 2004). Owszem, traktowanie UE jako systemu politycznego i odejście od analiz poprzez pryzmat poszczególnych jej członków, stawia MLG bliżej neofunkcjonalizmu niż intergouvernementalizmu, jednak odmienne przesłanki nie pozwalają na ustawienie obu koncepcji w jednej linii. MLG proponuje narzędzie porządkujące badania procesów zarządzania wielopoziomowego, nie stanowi jednak nowej teorii, a raczej zapożycza z już istniejących. Nie znaczy to, że w ramach MLG niemożliwe jest formułowanie tez – w ramach każdego z poruszanych przez koncepcję problemów można, posiłkując się innymi koncepcjami, stawiać rozmaite weryfikowalne tezy, co przesądza o inspirującym charakterze podejścia (por. np. George 2004). Jak wykazały rozważania w poprzedniej części artykułu, podejście może być również twórcze dla badań nad kompleksowymi systemami obszarów metropolitalnych. Do interesujących wniosków wspierających zastosowanie MLG w badaniach nad obszarami metropolitalnymi prowadzi przyjrzenie się niektórym krytycznym uwagom kierowanym

²⁴ Abstrakcyjność spraw metropolitalnych dla mieszkańców owocuje brakiem zainteresowania sprawami tego – często nieistniejącego na mapach administracyjnych – szczebla. W kontekście polskim niewiedzę mieszkańców o instytucjach metropolitalnych wykazały badania przeprowadzone w Trójmieście i Wrocławiu (Lackowska 2009b). Nieznajomość zagadnienia prowadzi zwykle do braku poparcia społecznego dla regulacji metropolitalnych (który np. w Rotterdamie i Amsterdamie doprowadził do odrzucenia w referendum reformy wprowadzającej jednostki metropolitalne, Schaap 2005). Podkreślając istotność społecznego budowania metropolii, Lefèvre (1998) mówił o obszarze metropolitalnym jako o koncepcie społecznym.

²⁵ Wątek ten prowadzi do rozważań nad reterytorializacją, czyli poszukiwaniem nowej konceptualizacji dla skali geograficznej, która przestaje być postrzegana w kategoriach przestrzeni absolutnej, stanowiącej ściśle ramy terytorialne działalności ludzkiej, a staje się wytworem ludzkiej działalności (por. Brenner 2004; Swyngedouw 2004).

pod adresem badań nad UE z perspektywy zarządzania wielopoziomowego.

George (2004) dyskutuje w swoich rozważaniach kilka takich problemowych elementów. Przede wszystkim ustosunkowuje się do wspomnianego już zarzutu, iż MLG nie oferuje nowej teorii wyjaśniającej, lecz jedynie narzędzie opisu. Owo narzędzie porządkujące jednak jawi się jako bardzo przydatne i inspirujące. Co więcej, w literaturze wyrażana jest ogólna wątpliwość, czy w istocie potrzeba całościowej wielkiej teorii wyjaśniającej UE (por. Rosamond 2000). Zasadność jej formułowania podważa się, wskazując ograniczone możliwości jej zastosowania: wyjątkowość europejskiej integracji instytucjonalnej prowadzi do problemu $n = 1$ (*ibidem*) – teoria taka mogłaby wyjaśniać (nie wnikać w jej moc wyjaśniającą) jeden tylko przypadek empiryczny. MLG, jako koncepcja porządkująca, mogłoby znaleźć szersze zastosowanie w odniesieniu do niezliczonych już właściwie obszarów metropolitalnych. I nie przeszkadza tu opinia, pojawiająca się w debacie metropolitalnej, że wobec niepowtarzalności każdego obszaru metropolitalnego każdy powinien wypracować unikatowy, sobie właściwy sposób zarządzania (por. OECD 2001). MLG oferuje wszak narzędzie analizy uniwersalnych mechanizmów współdziałania i sterowania złożonym systemem i jako takie może być z powodzeniem stosowane w badaniach nad zarządzaniem metropolitalnym. Przyjmując założenie o unikatowości metropolii, można natomiast wyjaśnić, dlaczego po niemal stu latach debaty nad optymalnym sposobem zarządzania metropoliami, nie tylko takiego sposobu nie znaleziono, ale nawet nie opracowano uniwersalnego algorytmu, który zapewniałby sukces organizacyjny. Nawiązując niejako do „wady” MLG, debata metropolitalna odchodzi od rozsądzania konkretnych form organizacyjno-prawnych (które powinny odzwierciedlać specyfikę lokalnego kontekstu), dopuszczając formy elastyczne i dynamiczne, a uwagę skupiając raczej na mechanizmach funkcjonowania tych skomplikowanych systemów w globalnym otoczeniu (Kübler 2003, s. 541; por. Brenner 2002, 2004; Savitch, Vogel 2009). A zatem zainteresowanie obszarami metropolitalnymi wykazuje podobną tendencję jak UE – kieruje się w stronę rozważań nad

mechanizmami działania systemu zarządzania. George (2004) wspomina również o zaniechaniu w analizach MLG aktorów europejskich niższych niż regionalny szczebli, zwłaszcza aktorów niepublicznych, a także zewnętrznych powiązań systemu. Pierwsze zaniechanie ma związek z fundamentalnym zastrzeżeniem wobec analiz MLG, wskazującym ich skupienie na publicznych instytucjach władzy (czyli *de facto* zarządzaniu typu *government*, a nie *governance*). Przywołując choćby wspomniany już problem delimitacji, trudno nie zgodzić się, że pułapka ujęcia terytorialnego (ang. *territorial trap*, Agnew 1994) grozi także badaniom nad metropoliami. Jednak w tym przypadku zdaje się być łatwiejsza do pokonania, bowiem inna niż w UE skala wewnętrznych relacji nie pozwala właściwie na eliminację aktorów subregionalnych, a samo *governance* – czyli m.in. angażowanie się w zarządzanie instytucji sektora prywatnego – gwarantuje szerokie podejście wobec wewnętrznych graczy systemu. Uwzględnianie powiązań zewnętrznych obszarów metropolitalnych wydaje się wobec globalizacji oczywiste i bardzo potrzebne. Co więcej, znajduje ono odpowiednik w podejmowanych w stosunku do UE próbach rozszerzania rozważań o powiązania zewnętrzne w stosunku do Unii (niem. *Erweitertes europäisches Mehrebenensystem*, Knodt 2005). Również troska związana z dominacją perspektywy *top-down* w stosunku do aktorów niższych szczebli znajduje analogiczne postulaty w debacie metropolitalnej. Postulatom w sprawie oddolności współpracy w regionach miejskich towarzyszą głosy o przestrzeganiu zasady subsydiarności²⁶. Po raz kolejny rysuje się analogia między porównywanymi systemami zarządzania.

Wobec powyższego obszary metropolitalne jawią się jako odpowiednie pole empiryczne dla rozważań w duchu MLG. Co więcej, wydaje

²⁶ Subsidiarność postulują m.in. Izdebski i Kulesza (2004): w proponowanym przez siebie systemie zarządzania metropoliami dzielą zadania na trzy grupy: (1) takie, które mogą być właściwie wykonywane na szczeblu gminnym; (2) takie, które wymagają uzgodnień między zainteresowanymi władzami miejscowymi leżącymi w obszarze metropolitalnym; i wreszcie (3) takie, dla których potrzebna jest ogólnometropolitalna organizacja koordynująca ich wykonywanie w całym obszarze (autorzy widzą tutaj jedynie ogólne sterowanie rozwojem metropolii).

się, że wiele zastrzeżeń zgłaszanych pod adresem MLG w badaniach UE może w odniesieniu do metropolii przenieść się w atuty bądź zostać zniwelowanych.

4. Wnioski

Podsumowując rozważania nad analogiami między badaniami nad dwoma empirycznymi przypadkami, warto podkreślić przekształcenia, jakich doświadczyły oba naukowe dyskursy. Koncepcja zarządzania wielopoziomowego, kontynuując czy wypierając nawet szkołę funkcjonalistyczną, wyjaśniania przyczyn integracji europejskiej, zmieniła główny cel badań. MLG nie pyta o pobudki integracji, raczej skupia się na badaniu mechanizmów funkcjonowania UE jako decyzyjnej wspólnoty niezależnych podmiotów. Tradycyjne szkoły rozważań nad systemem organizacji obszarów metropolitalnych (konsolidacja *versus* fragmentacja), tak jak intergouvernementalizm i neofunkcjonalizm, nie zaowocowały ostatecznymi rozstrzygnięciami. I podobnie jak koncepcji MLG zarzuca się, że pytanie o pobudki integracji europejskiej stawia wprawdzie w nieco inny sposób, lecz nie odpowiada na nie (Jordan 2001; George 2004), tak nowemu regionalizmowi można zarzucić, że nie rozstrzyga o optymalnej formie organizacyjnej dla obszarów metropolitalnych. Teoria *governance* i *rescaling* zwracają już mniejszą uwagę na konkretne rozwiązania administracyjne (co istotnie stanowi punkt krytyki wobec koncepcji *rescalingu*, Savitch, Vogel 2009), większą uwagę kierując na mechanizmy działania węzłów globalnej przestrzeni. Bezpośrednie zastosowanie MLG w rozważaniach nad metropoliami w XXI-wiecznej rzeczywistości stanowi inspirującą kontynuację rozważań w nowym nurcie. Spojrzenie na metropolie przez pryzmat MLG może pomóc wyjaśnić funkcjonowanie tych złożonych systemów zarządzania. Koncepcja MLG wskazuje w UE wiele słabości, stawia pytanie o możliwość efektywnego rządzenia bez rządu (*Regieren ohne Regierung/Staat?*, Jachtenfuchs, Kohler-Koch 2004), i w odpowiedzi wskazuje wyjątkowe wzajemne powiązania zmuszające do nieustannego poszukiwania konsensusu. Wiele propozycji rozwiązań organizacyjnych dla ob-

szarów metropolitalnych zawiodło lub okazało się właściwe jedynie w specyficznych warunkach lokalnych, co prowadzi do pytania o zdolność do samoregulacji metropolii. Pryzmat MLG wydaje się dobrym narzędziem analizowania mocnych i słabych stron mechanizmów funkcjonowania wielkich miast (zwłaszcza jeśli mówimy o mniej sztywnych rozwiązaniach organizacyjnych niż samorządowa jednostka metropolitalna niwelująca częściowo niezawisłość aktorów). Pozwala też na uwzględnienie dodatkowego stymulatora współpracy – powiązań zewnętrznych, zaangażujących się w dobie globalizacji. Obszary metropolitalne, chcąc utrzymać swoją pozycję w międzynarodowych sieciach polityczno-gospodarczych, muszą zaistnieć w nich jako silne jedności, a nie sfragmentaryzowane politycznie i administracyjnie aglomeracje. Trudno zaprzeczyć, że te same wyzwania stoją przez UE.

Niektóre porównania UE i obszarów metropolitalnym zamieszczone w niniejszym tekście mogą wydawać się zbyt śmiałe. Na pierwszy rzut oka UE stanowi przecież system polityczny zupełnie innego kalibru niż wielkie miasta i otaczające je gminy. Jednak w świetle debaty nad tworzeniem przestrzeni nowej państwowości przez miasta globalne (Harvey 1989; Keil 1998; Brenner 2004) i utratą znaczenia państw narodowych w globalnej gospodarce, *metropolitics* w żadnym wypadku nie ustępują istotnością systemowi UE i jego roli w światowym systemie polityczno-gospodarczym. Stanowią jedynie odmienny jakościowo i poziomowo podsystem regulacji gospodarki światowej. Zastosowanie tych samych narzędzi do badań obu subsystemów stanowi bardzo interesujące wyzwanie.

Bibliografia

- Agnew J. (1994). „The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory”, *Review of International Political Economy*, t. 1 (1), s. 53–80.
- Albers H. (2001). „Aufgaben und Finanzierung der Region Hannover”, *Niedersächsische Verwaltungsblätter*, nr 11, s. 269–280.
- Bache I. (2008). *Europeization and multilevel governance. Cohesion policy in the European Union and Britain*. Lanham – Boulder – New York – Toronto – Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

- Bache I., Flinders M. (red.) (2004). *Multi-level Governance*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Beer S.H. (1978). „Federalism, Nationalism, and Democracy in America”, *Americal Political Science Review*, nr 72, s. 9–21.
- Benz A. (2008). „Entwicklung von Governance im Mehrebenensystem der EU”, w: I. Tömmel (red.), *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*, PVS-Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 40, s. 36–60.
- Benz A. (2004). „Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen”, w: A. Benz (red.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: Verlag für Socialwissenschaften, s. 125–146.
- Blatter J. (2005). „Metropolitan Governance In Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze”, *Swiss Political Science Review*, t. 11 (1), s. 119–155.
- Borraz O., John P. (2004). „The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe”, *International Journal of Urban and Regional Research*, t. 28 (1), 107–120.
- Bördlein R. (2000). „Die Institutionalisierung der Region. Das Beispiel Rhine-Main”, *Informationen zur Raumentwicklung*, t. 9/10, s. 537–548.
- Börzel T. (2008). „European Governance – Verhandlungen und Wettbewerb im Schatten der Hierarchie”, w: I. Tömmel (red.), *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*, PVS-Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 40, s. 61–91.
- Brenner N. (2002). „Decoding the newest «Metropolitan regionalism» in the USA: a Critical Overview”, *Cities*, t. 19 (1), s. 3–21.
- Brenner N. (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Castells M. (2000). *End of Millennium*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Europäische Kommission (2001). *Europäisches Regieren – Ein Weissbuch*, KOM, Brussels, 25.07.2001.
- Freund B. (2003). „The Frankfurt Rhein-Main Region”, w: W. Salet, A. Thornley, A. Kreukels (red.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning*. London–New York: Spon Press, s. 125–144.
- Friskens F., Norris D.F. (2001). „Regionalism reconsidered”, *Journal of Urban Affairs*, t. 23 (5), s. 467–478.
- Fürst D. (1994). „Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung”, *Raumforschung und Raumordnung*, t. 52, s. 184–192.
- George S. (2004). „Multi-level Governance and the European Union”, w: I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi-level Governance*. New York: Oxford University Press, s. 107–126.
- Gehring T. (2000). „Die Bedeutung spezialisierter Entscheidungsprozesse für die Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Union”, w: E. Grande, M. Jachtenfuchs (red.), *Wie problem-lösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos, s. 77–112.
- Grosse T.G. (2008). „Spójność terytorialna jako nowy wymiar polityki spójności UE. Najważniejsze dylematy politycznej debaty”, w: T. Markowski (red.), *Rola polskich aglomeracji wobec wyzwań Strategii Lizbońskiej*, Studia KPZK PAN, t. CXX jubileuszowy, s. 9–34.
- Gualini E. (2006). „The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales”, *European Planning Studies*, t. 14 (7), s. 881–904.
- Harvey D. (1989). „From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism”, *Geografiska Annaler*, 71 B (1), s. 3–17.
- Heywood A. (2009). *Politologia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hooghe L., Marks G. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Hoyle M., Freytag T., Mager C. (2006). „Advantageous Fragmentation? Reimagining Metropolitan Governance and Spatial Planning in Rhine-Main”, *Built Environment*, t. 32(2), s. 124–136.
- Izdebski H., Kulesza M. (2004). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Liber.
- Jachtenfuchs M., Kohler-Koch B. (2004). „Governance in der Europäischen Union”, w: A. Benz (red.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Socialwissenschaften, s. 77–101.
- Jessop B. (2004). „Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance”, w: I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi-level Governance*. Oxford, New York: Oxford University Press, s. 49–74.
- John P. (2001). *Local Governance in Western Europe*, London: Sage.
- Jordan A.J. (2001). „The European Union: An Evolving System of Multi-level Governance... or Government?”, *Policy and Politics*, t. 29 (2), s. 193–208.
- Keil R. (1998). „Globalization makes states: perspectives of local governance in the age of the world

- city”, *Review of International Political Economy*, t. 5 (4), s. 616–646.
- Knodt M. (2005). *Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos.
- Knodt M., Große Hüttmann M. (2005). „Der Multi-Level Governance Ansatz”, w: H.-J. Bieling, M. Lerch (red.), *Theorien der europäischen Integration*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 223–248.
- Kohler-Koch B. (1999). „The Evolution and Transformation of European Governance”, w: B. Kohler-Koch (red.), *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge, s. 14–35.
- Kołąkowski L. (2009). *Czy Pan Bóg jest szczęśliwy i inne pytania*. Warszawa: Znak (s. 163–179).
- Kooiman J. (2008). „(Współ)rzządzenie socjopolityczne”, *Zarządzanie Publiczne*, t. 3 (5), s. 135–151.
- Kostakopoulou T. (1998). „EU citizenship as a model of citizenship beyond the nation state: possibilities and limits”, w: A. Weale, M. Nentwich (red.), *Political theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship*. London, New York: Routledge, s. 158–171.
- Kübler D. (2003). „«Metropolitan Governance» oder: Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen”, *Informationen zur Raumentwicklung*, t. 8/9, s. 535–541.
- Kübler D., Schwab B. (2007). „New Regionalism in Five Swiss Metropolitan Areas: an Assessment of Inclusiveness, Deliberation and Democratic Accountability”, *European Journal of Political Research*, t. 46 (4), s. 473–502.
- Lackowska M. (2009a). „Why is voluntary co-operation condemned to failure? Reflections on the Polish German and background”, *Lex Localis*, t. 7(4), s. 347–369.
- Lackowska M. (2009b). *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Lang A., Heinelt H. (praca niepublikowana). *Patterns of policy networks and participation profiles in the implementation of the Structural Funds. Summary Findings*, opracowanie w ramach projektu badawczego UE SOCCOH (VI ramowy).
- Langhagen-Rohrbach C. (2004). „Aktuelle Regionalisierungsprozesse in der Region Rhine-Main”, *Raumforschung und Raumordnung*, nr 1, s. 58–66.
- Lefèvre C. (1998). *Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review*, Oxford: Blackwell Publishers, s. 9–25.
- Ludwig J., Mandel K., Schwieger C., Terizakis G. (red.) (2003). *Metropolregionen in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Norris D.F. (2001). „Prospects for regional governance under the new regionalism: economic imperatives versus political impediment”, *Journal of Urban Affairs*, t. 23(5), s. 557–571.
- OECD (2001). *Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*. Paris: OECD Publications.
- Ostrom V., Tiebout C., Warren R. (1961). „The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry”, *American Political Science Review*, t. 55, s. 831–842.
- Putnam R. (1988). „Diplomacy and Domestic Policy: the Logic of Two-level Games”, *International Organization*, t. 42, s. 427–460.
- Rhodes R. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rosamond B. (2000). *Theories of European Integration*. Hampshire, New York: Palgrave.
- Sagan I. (2009). „Polityka miejskiego współzarządzania. Walory koncepcji i ograniczenia praktyki”, w: G. Gorzelak, M.S. Szczepański, W. Ślęzak-Tazbir (red.), *Człowiek–Miasto–Region. Związki i Interakcje*. Warszawa: Scholar, s. 73–82.
- Sancton A. (2008). *The limits of boundaries. Why city-regions cannot be self-governing*. Montreal, Kingston, London, Ithaca: McGill-Queen’s University Press.
- Savitch H.V., Vogel R. (2000). „Paths to New Regionalism”, *State and Local Government Review*, t. 32(3), s. 158–168.
- Savitch H.V., Vogel R. (2009). „Regionalism and Urban Politics”, w: J.S. Davis, D.L. Imbroscio (red.), *Theories of Urban Politics. Second Edition*. Los Angeles, London, New Delhi: Sage, s. 106–124.
- Schaap L. (2005). „Reform and democracy in the Rotterdam region: an evaluation of the attempt to create a regional government”, w: H. Heinelt, D. Kübler (red.), *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. Oxon: Routledge, s. 133–150.
- Scharpf F.W. (1988). „The Joint Decision Trap: Lessons From German Federalism and European integration”, *Public Administration*, t. 66, s. 239–278.
- Scharpf F.W. (1999). *Regieren In Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt–New York: Campus Verlag.
- Stone N.C. (1989). *Regime politics: governing Atlanta, 1946–1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Swianiewicz P. (2004). *Finanse lokalne: teoria i praktyka*. Warszawa: Municipium.

Swianiewicz P. (2006). „Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska”, *Samorząd Terytorialny*, t. 1–2, s. 29–43.

Swyngedouw E. (2004). „Globalisation or „Glocalisation”? Networks, Territories and Rescaling, *Cambridge Review of International Affairs*, t. 17 (1), s. 25–48.

Sztompka P. (2007). *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*. Kraków: Znak.

Thielemann E.R. (2000). „Cross-border Co-operation at Germany’s Eastern Boarder: Institutional Limits to Multi-level Governance”, w: J. Bachtler, R. Downes, G. Gorzelak (red.), *Tradition, Cobesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe*. Aldershot–Burlington USA–Singapore–Sidney: Ashgate, s. 281–300.

Tömmel I. (2008). „Governance und Policy-Making im Mehrebenensystem der EU”, w: I. Tömmel (red.), *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*, PVS-Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 40, s. 13–35.

Tsinisizelis M.J., Chryssochoou D.N. (1998). „The European Union: trends in theory and reform”, w: A. Weale, M. Nentwich (red.), *Political theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship*. London, New York: Routledge, s. 83–97.

Wahl R. (1998). „Landkreise, Regionen, Regierungsbezirke – zu viel Ebenen?” w: *Über den Kirchturmschhorizonte hinaus: überlokale Zusammenarbeit*, LPB Schrift, nr 48 (4), s. 209–213.

Zimmermann K. (2008). „Regionale Kooperation jenseits der Ländergrenzen”, *Standort. Zeitschrift für angewandte Geographie*, t. 98, s. 152–159.

Multi-level Governance – New Applications of the Concept

The article presents new empirical applications of the concept of multi-level governance (MLG), elaborated and used mainly in studies of the European integration. The metropolitan discourse and the theory on MLG in the European Union have many features in common. The author stresses that MLG gives an interesting perspective in metropolitan studies, especially in the case of loose institutional metropolitan structures, which complies with the main assumption of multi-level governance, i.e. interactions between many autonomous yet interconnected actors.

Key words: multi-level governance, European integration, metropolitan areas.

Michał Rutkowski

Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego

Bank Światowy pojęcie „dobrego rządzenia“ (good governance) wprowadził na początku lat 90. Po reorganizacji w 1997 r. wydzielono w Banku odrębny sektor zarządzania publicznego, a następnie opracowano listę sześciu podstawowych wskaźników dobrego rządzenia. Wskaźniki te zostały zastosowane również do badania jakości rządzenia w Polsce i pokazały, że Polska osiąga niskie standardy we wszystkich wymiarach dobrego rządzenia, przede wszystkim w zakresie przejrzystości działania sfery publicznej, jakości regulacji, egzekwowania prawa, jak i efektywności oraz skuteczności realizacji zadań publicznych przez administrację. Ogólnoswiatowy kryzys gospodarczy podkreślił rangę dobrego rządzenia i uwypuklił jego braki, szczególnie w dziedzinie gospodarki opartej na uwadze. Brak uwagi poświęconej pożyczkom hipotecznym oraz interakcji stóp procentowych z kredytami hipotecznymi doprowadził do negatywnego efektu.

Słowa kluczowe: dobre rządzenie, zarządzanie publiczne, Bank Światowy, kryzys gospodarczy, gospodarka oparta na uwadze.

1. Jakość rządzenia

Banku Światowy pojęcie „dobrego rządzenia“ (*good governance*) po raz pierwszy wprowadził do swoich dokumentów i programów pomocowych na początku lat 90. Związane to było z programami wsparcia dla krajów rozwijających się i odpowiedzią na postulaty poprawy skuteczności ich funkcjonowania pod kątem osiągania założonych celów rozwojowych. Nieefektywność tej pomocy wiązano głównie z brakiem odpowiedniego potencjału administracyjnego, który pozwalałby na właściwe wykorzystanie zewnętrznej pomocy finansowej. Fakt ten stał się impulsem do rozpoczęcia dyskusji o sposobach podwyższenia potencjału administracyjnego i jakości zarządzania jako najważniejszym elemencie wsparcia. Z czasem uwarunkowania związane z poprawą rządzenia, a więc wprowadzeniem zasad dobrego rządzenia do praktyki funkcjonowania administracji, stały się nie tylko mechani-

zmem poprawy skuteczności międzynarodowych programów pomocowych, lecz także warunkiem otrzymania samej pomocy.

Warto zauważyć, że w początkowym okresie podstawowe odniesienie dla dobrego rządzenia stanowiły kwestie sprawnego i efektywnego funkcjonowania administracji, zwłaszcza w zakresie efektywnej absorpcji środków finansowych. Istotne znaczeniem miała poprawa jakości zarządzania w instytucjach oraz rozwój ich potencjału administracyjnego (*state capacity*). Obszary te były związane z zasadniczymi celami programów rozwojowych, w tym z poprawą uwarunkowań makroekonomicznych, zmniejszaniem ubóstwa, wykluczenia społecznego i rozwojem poszczególnych krajów. Później obejmowały one coraz to nowe elementy, spośród których można wymienić dwie podstawowe kategorie:

1. warunki polityczne, związane z demokratyzacją państwa, poszanowaniem praw człowieka, swobodą funkcjonowania organizacji porządowych itp.;
2. dodatkowe warunki ekonomiczne, związane najczęściej z oczekiwaniami zagranicznych inwestorów i donatorów.

Michał Rutkowski jest pracownikiem Banku Światowego, pełni funkcję dyrektora ds. polityki społecznej w regionie Azji Południowej.

Precyzyjne zdefiniowanie pojęcia dobrego rządzenia musi być poprzedzone zrozumieniem i dookreśleniem pojęcia „rządzenie” (*governance*). Definiuję ten termin jako procesy i instytucje służące podejmowaniu decyzji i sprawowaniu władzy w danym kraju (lub organizacji międzynarodowej). Z mojego punktu widzenia pojęcie to odnosi rządzenie do dwóch wymiarów:

- funkcjonowania administracji i władz politycznych (na wszystkich poziomach władzy) oraz
- włączania w procesy decyzyjne grup interesów oraz organizacji społecznych i pozarządowych.

Na ogół analizowane pojęcie ujmuje się w trzech aspektach, jako:

1. proces wyboru, monitoringu i wymiany rządów;
2. zdolność administracyjną do formułowania i implementowania polityk publicznych oraz zapewniania dobrej jakości usług publicznych;
3. udział obywateli w pracach instytucji administracyjnych, które zarządzają politykami społecznymi i gospodarczymi.

Dla porównania, w programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) rządzenie jest określane jako sprawowanie władzy w sprawach gospodarczych, politycznych i administracyjnych na wszystkich szczeblach administracji, jak również obejmuje mechanizmy, procesy i instytucje, przez które obywatele i ich grupy mogą artykułować własne interesy, egzekwować prawa i realizować obowiązki, a także mediować w kwestiach spornych.

Agencja Stanów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju Międzynarodowego (United States Agency for International Development: USAID) definiuje rządzenie jako zdolność rządu do efektywnego, wydajnego (tj. oszczędnego) i rozliczalnego procesu zarządzania politykami publicznymi, który jest otwarty na partycypację obywateli i zmierza do wzmocnienia systemu demokratycznego.

Aby lepiej rozwiązywać problemy dobrego rządzenia, w Banku Światowym w 1997 r. przeprowadzono reorganizację. Został m.in. wydzielony sektor zarządzania publicznego z trzema podstawowymi sferami odpowiedzialności:

- przygotowanie i wdrażanie strategii walki z korupcją;
- finanse publiczne, w tym prace Banku w dziedzinie analizy wydatków publicznych i polityki podatkowej;
- instytucjonalna reforma sektora publicznego.

Jak już zostało wspomniane wcześniej, w odniesieniu do pojęcia rządzenia definiuje się i operacjonalizuje termin „dobre rządzenie”. Ponieważ pojęcie to jest relatywnie nowe, w literaturze funkcjonuje wiele jego definicji. Eksponują one różne elementy składowe dobrego rządzenia oraz w sposób zróżnicowany opisują jego zakres. Zawsze jednak, definiując zakres pojęcia dobre rządzenie, należy uwzględnić w analizie następujące elementy:

1. Efektywność rządów: zdolność (potencjał) władz publicznych i administracji (na różnych szczeblach zarządzania) do efektywnego, sprawiedliwego i oszczędnego realizowania polityk publicznych (w tym dostosowanie skali interwencji publicznej do rzeczywistych potrzeb społecznych). W szczególności odnosi się to do zapewnienia podstawowych usług społecznych, podnoszenia poziomu życia mieszkańców i likwidowania ubóstwa, zapewnienia rozwoju gospodarczego w celu walki z biedą, zagwarantowania równych szans dla wszystkich obywateli, rozwoju zasobów ludzkich w społeczeństwie, zapewnienia ochrony socjalnej i polityki zatrudnienia, ochrony przyrody i zrównoważonego rozwoju itd. Istotnym elementem omawianego komponentu jest kształtowanie odpowiednich kwalifikacji zasobów ludzkich w sektorze publicznym, stosownych kompetencji regulacyjnych, a także uczciwej administracji i przeciwdziałanie zjawiskom korupcyjnym.
2. Rozwój gospodarki: zdolność do tworzenia wysokiej jakości polityk gospodarczych, gwarantujących funkcjonowanie rynku, stabilność makroekonomiczną, zapewnienie wzrostu gospodarczego itp. Element ten obejmuje przestrzeganie i skuteczne egzekwowanie praw własności oraz zawartych kontraktów, a także likwidowanie niepotrzebnych ciężarów administracyjnych utrudniających rozwój gospodarczy (w tym regulacyjnych) oraz liberalizację handlu, otwartość na zagranicznych inwestorów, prywatyzację przedsiębiorstw

państwowych, zapewnienie skutecznego systemu podatkowego i polityki długu publicznego itp.

3. Demokratyzacja: przejrzystość i transparentność funkcjonowania władz publicznych i administracji, a także zdolność do włączania w prace administracyjne obywateli, w tym organizacji społecznych i pozarządowych, na zasadach odpowiedniej reprezentatywności i pluralizmu. Omawiany komponent zawiera także szeroko rozumianą demokratyzację zarządzania, przestrzeganie praw człowieka, praw mniejszości, rozliczalność władz publicznych i administracji, zapewnienie konsensu społecznego i rozwiązywania konfliktów między sprzecznymi interesami. Ponadto obejmuje on decentralizację i prowadzenie zasad demokracji na szczeblu lokalnym oraz cywilną kontrolę nad siłami zbrojnymi (i zmniejszanie wydatków na obronność). Omawiany aspekt *good governance* łączy się z zapewnieniem stabilizacji politycznej w kraju, w tym gwarantowaniem pokoju i bezpieczeństwa mieszkańców.

W Banku Światowym opracowano listę podstawowych wskaźników dobrego rządzenia. Sześć głównych kryteriów służy obecnie do oceny postępów poszczególnych państw w dążeniu do wdrażania zasad dobrego rządzenia. Należą do nich:

1. Głos i rozliczalność: zakres udziału obywateli w pracach instytucji rządowych, demokratyczny wybór władz, jak również wolność wypowiedzi i mediów, swoboda stowarzyszania się itp.
2. Stabilność polityczna i brak przemocy: prawdopodobieństwo stabilnych rządów, bezpieczeństwo obywateli, pokój i przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym.
3. Efektywność rządów: wskaźnik dotyczy potencjału administracyjnego rządów do efektywnego realizowania polityk i usług publicznych (*state capacity*).
4. Jakość regulacyjna: dotyczy formułowania i implementowania regulacji, głównie związanych z rozwojem prywatnego sektora w gospodarce.
5. Rządy prawa: w szczególny sposób wskaźnik ten dotyczy warunków działalności gospodarczej, zwłaszcza poszanowania własności, wy-

konalności kontraktów, sprawności systemu policyjnego i sądownictwa.

6. Ograniczenie korupcji: wskaźnik dotyczy głównie postrzegania zagrożeń korupcyjnych.

Dla porównania, Komisja Europejska w Białej Księdze *European Governance* zaproponowała pięć głównych kryteriów dobrego rządzenia, które mają odniesienie przede wszystkim do funkcjonowania polityk europejskich, ale również dotyczą poprawy rządzenia w państwach członkowskich:

1. Otwartość, polegająca na tym, że instytucje administracyjne powinny być maksymalnie transparentne dla obywateli i opinii publicznej.
2. Partycypacja, jako szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych, na wszystkich poziomach władz publicznych (*multilevel-partnership*), a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (czyli w trakcie programowania, implementacji i monitoringu). Komisja kładzie nacisk na udział organizacji społecznych i pozarządowych w pracach administracji (tzw. dialog obywatelski) oraz przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych (tzw. dialog społeczny).
3. Rozliczalność, co oznacza precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, a zwłaszcza zapewnienie podziału władzy między władzę ustawodawczą i wykonawczą.
4. Efektywność, dotycząca poprawy potencjału administracyjnego (*state capacity*) w zakresie skutecznego, sprawnego (tj. bez niepotrzebnej zwłoki) realizowania celów polityk publicznych. Wspomniane kryterium dobrego rządzenia obejmuje dwie dodatkowe zasady: po pierwsze zasadę proporcjonalności, która zakłada, że instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych będą proporcjonalne do zakładanych celów, a więc realizowane w sposób optymalny i oszczędny; po drugie zasadę subsydiarności, według której działania wyższego poziomu administracji są jedynie pomocnicze względem działań realizowanych na niższych poziomach zarządzania, a więc ich nie zastępują.

5. Koherencja, jako integracja zarządzania różnymi politykami publicznymi, zarówno europejskimi, jak i krajowymi, a także między różnymi poziomami władz publicznych (w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia, *multilevel governance*). Ponadto dotyczy integracji polityk sektorowych i terytorialnych.

2. Polska a dobre rządzenie

Warto zauważyć i dostrzega się to w Banku Światowym, że również w Polsce podjęto próby zdefiniowania i dookreślenia pojęcia dobrego rządzenia. W Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013 wskazano, że dobre rządzenie to sprawne i partnerskie sprawowanie władzy oparte na zasadzie otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności. Rozumienie terminu dobrego rządzenia i jego elementy zaprezentowano w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, gdzie zakres pojęcia był determinowany operacyjnym charakterem dokumentu oraz rodzajem wsparcia udzielanego w ramach V osi priorytetowej „Dobre rządzenie”. W dokumencie tym wskazano, że dobre rządzenie polega na rozwijaniu zdolności administracyjnych instytucji publicznych, w tym podniesieniu jakości kadr administracji w celu poprawy jakości usług publicznych i modernizacji funkcjonowania administracji oraz na wzmacnianiu mechanizmów partnerstwa i współpracy z trzecim sektorem.

Polska jako kraj, który przystąpił do Banku Światowego oraz wstąpił w struktury Unii Europejskiej stosunkowo niedawno, miała niewiele czasu, aby wdrożyć skutecznie zasady dobrego rządzenia, stosowane powszechnie w krajach rozwiniętych. Międzynarodowe badania dotyczące standardów rządzenia wskazują na duże zapóźnienia w stosowaniu zasad dobrego rządzenia w Polsce zarówno na tle innych państw europejskich, jak i w skali globalnej. Także badania Banku Światowego dotyczące efektywności rządzenia mierzonej pod kątem jakości usług publicznych, jakości służby cywilnej i jej niezależności od presji politycznych, jakości tworzenia i wdrażania polityk oraz wiarygodności zaangażowania rządu w realizację tych polityk, wskazują na słabość instytucjonalną Polski

w tym obszarze, nie tylko w porównaniu ze średnią unijną, lecz także w porównaniu z nowymi państwami członkowskimi. We wszystkich mierzonych przez nas wymiarach rządzenia Polska plasuje się za państwami UE-15 oraz większością nowych państw członkowskich UE, wyłączając tylko Bułgarię i Rumunię. Przy czym spośród sześciu wymiarów rządzenia najgorsze wyniki Polska osiąga w obszarze ograniczania korupcji i rządów prawa. Szczególnym problemem polskiej administracji publicznej jest jej negatywny wizerunek w społeczeństwie, związany ze zjawiskiem korupcji. W 2007 r. Polska zajęła 64 pozycję na 159 państw w corocznym rankingu Transparency International, szeregującym państwa ze względu na skalę postrzeganej korupcji. Oznacza to, że Polska z wynikiem 4,2 punkty znalazła się na jednym z ostatnich miejsc wśród wszystkich państw UE, wyprzedzając tylko Bułgarię i Rumunię.

Również badania krajowe potwierdzają przekonanie obywateli o wysokiej korupcji w Polsce. Według wyników badań opinii publicznej przeprowadzonej przez CBOS w 2007 r., mimo stopniowej poprawy postrzegania administracji przez polskie społeczeństwo, korupcja i protekcja pozostają najgorzej ocenianymi cechami polskiej administracji publicznej.

Całkiem dobrym wyznacznikiem jakości rządzenia w Polsce są też wyniki badań dotyczących otoczenia instytucjonalnego dla działalności gospodarczej, biorące pod uwagę warunki instytucjonalne i prawne dla inwestycji gospodarczych, w tym m.in. obciążenia administracyjne związane z zakładaniem, prowadzeniem i likwidacją przedsiębiorstwa oraz sprawność instytucji egzekwujących przestrzeganie prawa (tj. sprawność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości). Według rankingu Doing Business, udostępnionego w raporcie z 2008 r., Polska zajmuje 74 miejsce wśród 178 badanych państw, wyprzedzając tylko Grecję spośród badanych państw członkowskich Unii Europejskiej¹.

¹ Według danych raportu *Doing Business 2008* dostępnych na stronie internetowej: <http://www.doingbusiness.org/economyrankings/>, zob. także Lonti, Woods (2008), dostępny również na stronie internetowej: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/34/40209928.pdf>.

Tab. 1. Wyniki osiągane przez Polskę w latach 1998, 2000, 2002, 2004, 2007 w sześciu wymiarach rządzenia badanych przez Bank Światowy (skala od -2,5 do +2,5)

Sześć wymiarów rządzenia	1998	2000	2002	2004	2007
Głos i rozliczalność	1,05	1,04	1,08	1,02	0,81
Stabilność polityczna i brak przemocy	0,60	0,41	0,66	0,20	0,58
Efektywność rządów	0,69	0,62	0,57	0,44	0,38
Jakość regulacyjna	0,69	0,64	0,70	0,78	0,71
Rządy prawa	0,69	0,60	0,56	0,40	0,28
Ograniczenie korupcji	0,60	0,51	0,34	0,20	0,14

Źródło: opracowanie na podstawie danych Banku Światowego, http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp.

Wyżej wymienione wyniki badań wskazują, że Polska osiąga niskie standardy we wszystkich wymiarach dobrego rządzenia, w tym przede wszystkim w zakresie przejrzystości działania sfery publicznej, jakości regulacji, przestrzegania i egzekwowania prawa, jak i efektywności i skuteczności realizacji zadań publicznych przez rządy i ich administracje. Taka sytuacja skutkuje niską jakością rządów, a w efekcie niekorzystnym otoczeniem instytucjonalno-regulacyjnym dla rozwoju gospodarczego i społecznego.

3. Wpływ polskiego modelu administracji publicznej na jakość rządzenia – kilka hipotez

Na jakość rządzenia w państwie wpływa między innymi jego zdolność do realizacji zadań publicznych przy wykorzystaniu aparatu wykonawczego – administracji publicznej. Ocena standardów działania polskiej administracji publicznej wskazuje na poważne problemy systemowe, będące wynikiem z jednej strony oparcia administracji na modelu administracji weberowskiej, zorganizowanej hierarchicznie i działającej na podstawie procedur, z drugiej strony spuścizny okresu komunizmu, charakteryzującego się scentralizowanym sposobem wykonywania władzy oraz resortową organizacją administracji. W efekcie polska administracja boryka się z podwójnymi opóźnieniami, będącymi konsekwencją braku kompleksowych reform służących modernizacji całej administracji publicznej.

Do najpoważniejszych słabości systemowych wynikających z zapóźnień rozwojowych należą między innymi: korupcja i brak jasnych zasad

odpowiedzialności, znaczące upolitycznienie administracji, wysoka rotacja kadr i częste zmiany organizacyjne. Jedną z nielicznych prób reformy funkcjonowania administracji przez wprowadzanie standardów służby cywilnej do praktyki działania polskiej administracji zakończyła się tylko częściowym sukcesem, gdyż kolejne ekipy rządzące stale podejmują próby podporządkowania służby cywilnej swoim celom politycznym, zagrażając w ten sposób zarówno jej apolityczności, jak i profesjonalizmowi.

W efekcie ww. słabości systemowych Polska ma jedną z najmniej efektywnych administracji wśród państw członkowskich UE, choć proces zmian, na który wpłynęła także akcesja do UE, powoduje poprawę sytuacji w tym zakresie. Obecnie potencjał administracyjny w Polsce determinują bądź określają:

- niska efektywność funkcjonowania administracji i konieczność poprawy w tym zakresie,
- potrzeba zapewnienia odpowiedniej liczby profesjonalnych urzędników, co stanowi warunek sprawnie funkcjonującego państwa,
- wysoka rotacja kadr i niska stabilność zatrudnienia, która utrudnia opracowywanie i wdrażanie długookresowych strategii oraz prowadzenie spójnej polityki rozwoju, konieczna jest zatem zmiana polityki zatrudnienia,
- słabe wykorzystywanie dobrych praktyk innych państw członkowskich,
- potrzeba wprowadzenia systemu podnoszenia kwalifikacji oraz rozbudowa i wzmocnienie profesjonalnego korpusu służby cywilnej,
- niekorzystna ocena potencjału instytucjonalnego administracji i słaba dynamika zmian;

konieczne jest opracowanie strategicznego podejścia w tym zakresie.

Dodatkowo problemom tym towarzyszy niska kultura działania administracji, charakteryzująca się protekcjonizmem, stosowaniem głównie instrumentów władczych w stosunku do klienta oraz formalnym i proceduralnym traktowaniem zadań. Ponadto mentalność urzędników, uformowana w poprzednim systemie, zmienia się zbyt powoli, nadal charakteryzując się „kulturą tajności”, zamknięciem zarówno na współpracę z innymi jednostkami administracji, jak i na dialog ze społeczeństwem.

Dla przykładu badania przejrzystości urzędów prowadzone przez Transparency International Polska (Ranking Przejrzystości Urzędów) pokazują, że prawnie zagwarantowany dostęp do informacji publicznej praktycznie nie jest w Polsce realizowany. Trudności w komunikacji z urzędem, słaby przepływ informacji w samej administracji oraz brak współpracy i koordynacji stanowią jedne z najpoważniejszych wad polskiej administracji. W tej sytuacji trudno mówić o sprzyjających warunkach do budowania zaufania między społeczeństwem a władzą.

Niski potencjał administracyjny utrudniającej realizację zadań publicznych, wyżej wymienione słabości systemowe oraz niskie standardy funkcjonowania polskiej administracji wskazują na dysfunkcjonalność obecnego modelu polskiej administracji publicznej i konieczność jej reformy oraz modernizacji funkcjonowania, aby mogła sprostać nowym zadaniom i wyzwaniom stojącym współcześnie przed państwem. Konieczne jest przede wszystkim tworzenie odpowiednich warunków dla rozwoju gospodarczego i społecznego.

4. Jakość rządzenia a ogólnoświatowy kryzys gospodarczy

Wydaje się, że jest za wcześnie, aby sformułować znaczące wnioski dla dobrego rządzenia wynikające ze światowego kryzysu gospodarczego. Można jednak pokusić się o pewne hipotezy na podstawie zarówno przebiegu samego kryzysu, jak i dyskusji i ocen mu towarzyszących.

Często charakteryzuje się przyczyny kryzysu jako związane z niedostateczną wiedzą o rzeczywistości. Tymczasem obecny kryzys i dyskusja po

nim następująca pokazują, że sednem rzeczy nie wydaje się niedostatek *wiedzy*, lecz niedostatek *uwagi* na wielu poziomach zarządzania gospodarką. Kryzys gospodarczy był wynikiem kryzysu jakości rządzenia, ale w ramach tej jakości zaszwanowała nie gospodarka oparta na wiedzy (*knowledge economy*), lecz gospodarka oparta na uwadze (*attention economy*).

Używam tu pojęcia uwagi w takim sensie, w jakim używali tego terminu pionierzy ekonomii uwagi. Uwaga czy poświęcanie uwagi rządzi się własnymi prawami, ma własną specyficzną dynamikę oraz wywołuje określone skutki. Podstawową zasadą gospodarki uwagi jest poświęcanie i zwracanie uwagi na konkretne osoby, produkty czy wydarzenia. Zwracanie uwagi oznacza przy tym kierowanie myśli, zmianę myślenia w określonym kierunku. Polega to na poddaniu myślenia i świadomości pod wpływ danej osoby, produktu czy wydarzenia. Warto dodać, iż umiejętność przyciągania uwagi jest wyjątkową cechą – z założenia charakteryzuje ona ograniczoną liczbę osób czy firm lub produktów. Umiejętność przyciągania uwagi, czyli wyróżniania się, odróżniania od innych i zwracania ku sobie zainteresowania innych osób, z definicji nie może być ani umiejętnością powszechną, ani produktem masowym. Jak pisze Michael Goldhaber: *Znaczenie naszego życia jest wyrażane uwagą, jaką poświęcają nam inni. Bez poświęcania uwagi życie byłoby bez znaczenia* (Goldhaber 1997).

Badacze i praktycy zajmujący się zjawiskiem gospodarki uwagi wskazują, iż w ciągu ostatnich kilkadziesiąt lat w krajach rozwiniętych obserwuje się rozwój systemów ekonomicznych cechujących się inną strukturą, odmiennymi zasadami i mechanizmami funkcjonowania. Pojawienie się gospodarki uwagi oznacza przesunięcie punktu ciężkości w kierunku innych aspektów, niż w tradycyjnej gospodarce materialnej. Konsekwencje oraz „siła rażenia” zmian w kierunku gospodarki uwagi w odniesieniu do skutków oraz wpływu na systemy ekonomiczno-społeczne i przedsiębiorstwa są porównywane z efektami rewolucji przemysłowej. Gospodarka uwagi oznacza zmianę w myśleniu i funkcjonowaniu, jak również prowadzi do wytworzenia specyficznych, charakterystycznych dla tego zjawiska zasad współpracy.

Podstawową kwestią w kontekście kryzysu był brak uwagi poświęconej pożyczkom hipotecznym, których banki udzielały, przy wysokim ryzyku spłaty, osobom o niewystarczających możliwościach finansowych. Pożyczki te stały się zabezpieczeniem obligacji masowo sprzedawanych w celach inwestycyjnych i spekulacyjnych przez prywatne instytucje finansowe, w tym największe banki amerykańskie i europejskie. Mimo posiadanej wiedzy, uwaga poświęcana ryzykowności tych obligacji była niewielka, gdyż trwał wzrost na rynku nieruchomości, a czołowe instytucje ratingowe wystawiały wysokie oceny bezpieczeństwa obligacjom wbrew posiadanej wiedzy, ale zgodnie z niską uwagą poświęcaną problemowi. Niewypłacalność indywidualna z niespodziewanie dużym odsetkiem (ponad 9%) spowodowała z kolei brak gotówki na rynku kredytowym i niestabilność (zagrożenie rychłej niewypłacalności wiarygodności) tych instytucji.

Drugim elementem był brak uwagi FED poświęconej interakcji niskich stóp procentowych z kredytami hipotecznymi. W 2001 r. po pęknięciu giełdowej bańki ceny akcji mocno spadały, co rodziło obawy o wzrost gospodarczy. FED postanowił obniżyć stopy procentowe, w wyniku czego w roku 2002 osiągnęły one poziom 2%. W sytuacji inflacji wyższej od oficjalnych stóp procentowych pieniądź znalazł lepszą lokatę w postaci nieruchomości. Ich ceny zaczęły stopniowo piąć się w górę. Jednocześnie niskie stopy procentowe pozytywnie motywowały do zaciągania dalszych kredytów hipotecznych. Popularne stało się zarabianie na nieruchomościach za pomocą kredytu. Zwrot z nieruchomości wynosił od kilkunastu do kilkudziesięciu procent. Rzesze agentów bankowych namawiały na kredyt osoby o niskich dochodach. Dopiero po dwóch latach luzowania polityki pieniężnej, wobec symptomów przegrzania, FED zaczął podnosić stopy procentowe.

Kolejnym elementem braku uwagi było niezwrócenie uwagi na potencjalne konsekwencje podniesienia stóp procentowych. Ich podniesienie do poziomu 5% spowodowało znaczne zwiększenie obciążeń odsetkowych, przy jednoczesnym zmniejszeniu atrakcyjności lokowania kapitału w nieruchomości. Ceny nieruchomości zaczęły spadać. Wielu kredytobiorców przesta-

ło spłacać zaciągnięty dług. Banki, zajmując hipoteki i próbując sprzedać nieruchomości, przyspieszyły proces obniżki ich cen.

W połowie 2007 r. obligacje *subprime* okazały się papierami bez pokrycia. Kiedy ceny domów w USA zaczęły spadać, w lipcu 2007 r. zbankrutowały dwa fundusze inwestycyjne banku Bear Stearns. Banki doznały bardzo poważnych, liczonych w miliardach dolarów strat. Okazały się one tak duże, że w marcu i kwietniu 2008 r. główne banki USA (Merrill Lynch, Goldman Sachs, Morgan Stanley, Lehman Brothers, Citigroup) zostały pospiesznie dokapitalizowane, by zapobiec upadłości. Obawiano się, że upadłość mogłaby wywołać efekt domina, bankructwa banków i przedsiębiorstw, bezrobocie i kryzys gospodarczy porównywalny z kryzysem stulecia z 1929 r. Kapitał ratunkowy pochodził m.in. z rezerw walutowych różnych państw (Arabia Saudyjska, Kuwejt, Korea Południowa, Japonia, Chiny, Singapur). W zamian za emisję akcji każdy z banków dostał od kilku do kilkunastu miliardów dolarów.

Czwartym elementem kryzysu gospodarki uwagi było niedocenienie potencjalnych międzynarodowych aspektów kryzysu. W następstwie bankructwa Lehman Brothers oraz zagrożenia upadłością kolejnych amerykańskich i europejskich banków doszło w kolejnych tygodniach do kryzysu zaufania na rynku międzybankowym. Banki przestały sobie pożyczać pieniądze z powodu obaw o niewypłacalność. Upadły 4 islandzkie banki, których zobowiązania okazały się za duże jak na PKB małego kraju. Islandia zwróciła się o pomoc kilku miliardów dolarów do MFW, USA, UE i Rosji. Islandzka waluta znacznie straciła na wartości. Pojawiły się pogłoski o możliwych kłopotach Węgier, Ukrainy, a nawet Czech i Polski. Węgierski forint został mocno przeceniony. Z powodu znacznych ilości kredytów denominowanych we frankach szwajcarskich i euro dalsze osłabienie lokalnych walut zagroziło niewypłacalnością hipotek w tych krajach i możliwym rozszerzeniem kryzysu bankowego. Węgry otrzymały znaczną pomoc z MFW i UE, co uspokoiło nieco nastroje.

Wreszcie piąty element kryzysu uwagi, a mianowicie brak wyprzedzającej reakcji na rozprzestrzenianie się załamania do sfery produkcji. Ustała akcja kredytowa banków, co spowodowało

w październiku 2007 załamanie sprzedaży samochodów, finansowanej głównie kredytami. Największe koncerny General Motors, Ford, Volkswagen zapowiedziały znaczne zwolnienia. Wcześniej banki ogłosiły redukcje zatrudnienia, w samej Wielkiej Brytanii pracę straciło kilkadziesiąt tysięcy finansistów. Tym samym kryzys finansowy rozprzestrzenił się do reszty gospodarki (kryzys gospodarczy). Ogromne zadłużenie osobiste Amerykanów w połączeniu z rosnącym bezrobociem spowodowały spadek konsumpcji. Również polskie banki w obawie o spadek cen nieruchomości znacznie zmniejszyły akcję kredytową. Napływające złe informacje i przewidywania co do recesji pogłębiły spadek cen akcji na wszystkich giełdach.

W kilku poprzedzających akapitach podkreśliłem rolę zarządzania uwagą na szczeblu makroekonomicznym. Zarządzanie uwagą ma też jednak swój wymiar mikroekonomiczny dotyczący szczebla przedsiębiorstwa, szczególnie w kontekście reakcji na kryzys gospodarczy. Można wskazać pewne obszary w działaniu organizacji, które niewątpliwie odczuwają zmianę struktury i wyzwań gospodarki w okresie kryzysu. Dotyczy to w szczególności związków między zarządzaniem wiedzą a zarządzaniem uwagą.

5. Zarządzanie uwagą a zarządzanie wiedzą

Wiedza coraz częściej staje się dynamicznym czynnikiem otoczenia gospodarczego. Produkty i usługi w coraz większym stopniu są oparte na jej wykorzystaniu. Zasoby wiedzy w przedsiębiorstwie to jej aktywa intelektualne, będące sumą wiedzy poszczególnych pracowników oraz zespołów pracowników wykorzystywanych w przedsiębiorstwie. Zasoby te podlegają ciągłym zmianom, które są efektem procesu uczenia się organizacji. Drucker jako jeden z pierwszych dostrzegł rolę wiedzy w społeczeństwie. Około 1960 r. stworzył pojęcie „pracy z wiedzą” i „pracownika wiedzy” (Drucker 1981). Uznał, że w społeczeństwie wiedzy nie kapitał, bogactwa naturalne czy praca, lecz wiedza i pracownicy wiedzy będą miały decydujące znaczenie. Każda organizacja musi być przygotowana do porzucenia nieaktualnej wiedzy i wytworzenia nowej przez:

- stałe polepszanie wszystkich dziedzin działania;
- rozpowszechnianie nowych zastosowań własnych, udanych przedsięwzięć;
- nieustanne wdrażanie innowacji w regularny sposób.

Drucker w swych pracach podkreśla, że organizacja winna podnosić produktywność pracowników związanych z usługami i z domeną wiedzy (Drucker 1992). Podkreśla też, że jedynym wielkim wyzwaniem, do którego podjęcia zmuszeni są kierownicy przedsiębiorstw w krajach rozwiniętych, jest podniesienie produktywności pracowników branży usług i wiedzy. Wyzwanie to, które zdominuje świat zarządzania w ciągu kilku najbliższych dekad, ostatecznie określi, jak wypadną firmy we współzawodnictwie.

Senge wskazuje natomiast, że „w sercu organizacji uczącej się leży zmiana sposobu myślenia. Zamiast widzieć siebie samych jako oddzielonych od reszty świata, dostrzegamy nasze z nim powiązanie, zamiast uznawać, że problemy są spowodowane przez coś lub kogoś, «gdzieś tam» dostrzegamy, iż to nasze własne działania są ich przyczyną. Organizacja ucząca się jest miejscem, gdzie ludzie stale na nowo odkrywają, że to oni są twórcami własnej rzeczywistości. I że to oni są w mocy ją zmienić” (Senge 2000).

Takie postrzeganie rzeczywistości wpływa na innowacje poprzez determinowanie kreatywnych postaw pracowników. Uznaje się, że od początku XX wieku wiedza postrzegana jest jako wartość wpływająca na finansowy aspekt rzeczywistości, a więc wpływa na konkurencyjność.

Zarządzanie wiedzą stanowi obecnie jedno z najbardziej rozwijających się podejść w zarządzaniu. Nie tylko oferuje ono spójne ramy teoretyczne, lecz także dostarcza wielu praktycznych wskazówek i narzędzi do wykorzystania przez różne przedsiębiorstwa. Szczegółowe rozważania dotyczące podziału wiedzy oraz analizy budowy systemów zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwie wykraczają poza ramy niniejszego opracowania, jednakże na jego potrzeby przyjąłem, iż wiedza jest rozumiana w dwojaki sposób, obejmuje zarówno wiedzę tak zwaną cichą, ukrytą, oznaczającą doświadczenie, umiejętności i relacje, wyrażaną często szeroko za pomocą określenia *know how*, jak i wiedzę wyartykułowaną, jawną, nierzadko w znacznym stopniu skodyfi-

kowaną, określaną w części literatury przedmiotu mianem informacji lub *know what*.

Definicja ta podkreśla znaczenie wiedzy znajdującej się w „umysłach” pracowników i klientów, której pozyskanie i umiejętne wykorzystanie stanowi z jednej strony wyzwanie, a z drugiej może zapewnić firmie silną pozycję na rynku oraz odróżnianie się od konkurencji. Z tego względu zatem jednym z kluczowych procesów w organizacji będzie transfer wiedzy i informacji, który przebiega w dwóch kierunkach:

1. Transfer głównych punktów strategii (cele, główne założenia, istotne dla firmy elementy) ze szczebli najwyższego kierownictwa do pracowników taktycznych i operacyjnych.
2. Wykorzystywanie wiedzy, doświadczenia oraz pomysłów i potrzeb zgłaszanych przez pracowników i klientów przedsiębiorstwa.

W efekcie transfer wiedzy będzie się odnosił do komunikowania strategii i głównych celów funkcjonowania przedsiębiorstwa na szczeble operacyjne dla zapewnienia spójności, motywacji oraz silnej kultury organizacyjnej. Transfer wiedzy będzie obejmował również wykorzystanie wiedzy i doświadczenia pracowników, co ma zapewnić zarówno większe powiązanie działań strategicznych, taktycznych i operacyjnych, jak i budowę efektywnego systemu obsługi klienta. I wreszcie, transfer ten będzie również oznaczał włączanie klienta w procesy organizacyjne i poznanie jego oczekiwań, potrzeb i oceny oferowanych produktów czy usług.

Argumenty za stwarzaniem warunków dla efektywnego transferu wiedzy w omawianych dwóch kierunkach można znaleźć w wielu opracowaniach z zakresu zarządzania wiedzą (zob np. Probst, Raub, Romhardt 2002). Z jednej strony wspólna, podzielana przez kierownictwo i pracowników wizja firmy przyczynia się do wzrostu zaangażowania, zwiększa kreatywność i innowacyjność, z drugiej zaś zachęca do podejmowania działań ryzykownych. W procesie formułowania strategii kluczowe stają się dwa zasadnicze zagadnienia:

1. Jaka wiedza i informacje powinny stać się fundamentami dla budowania strategii oraz skąd, czyli od jakich grup interesariuszy, ta wiedza i informacje mają pochodzić. W tej kwestii większość autorów jest zgodna – podkreśla się bowiem, iż wspólna wizja czy strategia po-

winna być budowana nie jedynie na podstawie pomysłów najwyższej kadry kierowniczej, lecz w procesie dyskusji i dialogu w obrębie całej organizacji, w tym również pracowników operacyjnych. Analizy z zakresu zarządzania wiedzą podkreślają także znaczenie wiedzy ukrytej, pochodzącej od pracowników, a nawet klientów. Zgodnie z podejściem „nowej fali” zarządzania wiedzą, proces ten powinna inicjować tak zwana strona popytowa (klienci, pracownicy), nie może on być jedynie wynikiem podaży określonych pomysłów ze strony przedsiębiorstwa czy wyłącznie kadry menedżerskiej.

2. Istotne z punktu widzenia efektywności wdrażania tej strategii jest umiejętne jej komunikowanie. Chodzi tu przede wszystkim o spójny system przekazywania informacji dla zrozumienia głównych kierunków działania przedsiębiorstwa, znajomości misji i celów oraz powiązania zadań na poszczególnych szczeblach operacyjnych dla uzyskania tzw. zgodności wektorów (przełożenie celów strategicznych na cele taktyczne i operacyjne).

Warto przy tym zauważyć, iż transfer wiedzy w obu kierunkach będzie wymagał efektywnego zarządzania uwagą poszczególnych pracowników. Oznaczać to będzie przede wszystkim czytelne i spójne przedstawianie działań czy obszarów istotnych dla firmy oraz powiązanie komunikowanych informacji z pozostałymi systemami zarządzania (głównie motywowanie, komunikowanie i podejmowanie decyzji).

Można powiedzieć, że zarządzanie uwagą to element niezbędny, aby uczynić wiedzę wiedzą użyteczną i wykorzystywalną. Jednakże, aby zarządzanie uwagą było wykonalne, potrzebny jest sposób działania organizacji, który umożliwia jej elastyczne dostosowanie się do ciągle zmieniających się warunków, po prostu zdolność **przenoszenia uwagi**.

Kryzys stał się tutaj wyzwaniem. Kryzys bowiem uwypuklił potrzebę zarówno jasnej, niedwuznacznej rozliczalności (aby uniknąć wahań w ocenie „kto winien”), co przemawia za liniowością podległością, jak i zdolności do szybkiego reagowania na zmiany i nowe wyzwania, co przemawia za elastycznością i kreatywnością, kosztem jednoznaczności. W dyskusji o strukturze organizacji spór ten często definiuje się jako spór

między zwolennikami struktury macierzowej (premiującej elastyczność) i struktury liniowej (premiującej jednoznaczność i rozliczalność).

Potrzeba właściwego zarządzania uwagą pokazuje, że potrzeba elastyczności i zdolności do szybkich dostosowań jest znacznie ważniejsza niż potrzeba jednoznaczności, zarówno w kryzysie, jak i w warunkach stanu stacjonarnego. Elastyczność wymaga odpowiedniej struktury i motywacji. Stąd przewiduję wzrost popularności struktury macierzowej w organizacjach potrzebujących dobrego zarządzania uwagą.

Cechy struktury macierzowej to elastyczność i zdolność do modyfikacji pod wpływem zmieniających się warunków. Jest to możliwe m.in. dlatego, że w tej strukturze zakłada się optymalne wykorzystanie kompetencji pracowników, od których również wymaga się elastyczności. Odwołując się do tradycyjnych struktur organizacyjnych, produktowej i funkcjonalnej – koncentracja uwagi pracowników na sprawach produktów (charakterystyczna dla tzw. struktury produktowej) połączona jest więc z nastawieniem na wzrost jakości wiedzy przekazywanej razem z produktami, a więc też poziomu satysfakcji klienta (podobnie jak w tzw. strukturze funkcjonalnej).

Struktura macierzowa – skoro ma wspomagać efektywność biznesową firm – nie może być żywiołowo wprowadzana. Choćby dlatego, że przesada podczas wprowadzania regulacji, np. w postaci ściśle określonych zależności służbowych, może być niebezpieczna. Dlatego dużą rolę odgrywa tu szef firmy, który powinien równoważyć skrajności w ustalaniu stopnia sformalizowania struktur organizacyjnych.

Opracowanie i wdrożenie zasad struktury macierzowej to z kolei zadanie dla poszczególnych przedstawicieli tych grup pracowników, których działania i zakres odpowiedzialności są połączone czy też się krzyżują. To przedstawiciele konkretnych obszarów zarządzania firmy (kierownicy liniowi). Oni pełnią funkcje liderów zmian w trakcie procesu wdrażania struktury macierzowej.

Praca w strukturze macierzowej jest tym bardziej wydajna i interesująca, im szybciej zmienia się otoczenie zewnętrzne. Im więcej zmian, tym lepiej, bo struktura ta umożliwia szybkie i elastyczne reagowanie na zmiany (tak jak te-

raz robimy to, uruchamiając specjalny fundusz kompensacyjny i mechanizm usług związanych z kryzysem). Z drugiej strony, gdy zmian nie ma, codzienne funkcjonowanie instytucji działającej w strukturze macierzowej jest droższe i bardziej skomplikowane.

Tak więc odwrót do liniowości i jednoznaczności uważam za jedno z kolejnych wyzwań kryzysu gospodarczego, a nie za właściwą na ten kryzys reakcję.

6. Rekomendacje na przyszłość

W świetle przebiegu i następstw światowego kryzysu gospodarczego i nowych trendów dotyczących jakości rządzenia, Bank Światowy stoi przed krytycznymi wyzwaniami dotyczącymi jego przyszłej działalności. Zdaje mi się, że następujący zestaw zasad powinien cechować podejście Banku do kwestii jakości rządzenia i walki z korupcją. Po pierwsze, Bank powinien znacznie bardziej bezpośrednio powiązać dobre rządzenie i walkę z korupcją z walką z ubóstwem, którego likwidacja jest głównym celem Banku Światowego. Pod drugie, Bank powinien nadal podtrzymywać twierdzenie, że problem jakości rządzenia jest problemem kraju, który współpracuje z Bankiem, i że w związku z tym kluczową funkcję w dążeniach do poprawy jakości rządzenia muszą zawsze pełnić władze danego kraju. Po trzecie, Bank Światowy powinien intensywnie współpracować z najbiedniejszymi państwami krajami świata, niezależnie od ich sytuacji w dziedzinie jakości rządzenia i poziomu korupcji, ponieważ najubożsi nigdy nie powinni płacić dwa razy: i za wysoki poziom korupcji, i za wynikający z tego brak międzynarodowej pomocy. Po czwarte, pomoc w podnoszeniu jakości rządzenia powinna być w najwyższym możliwym stopniu dostosowana do specyfiki każdego kraju, a więc może być bardzo różna w różnych krajach, w przeciwieństwie do zasady, że takie samo podejście jest dobre dla każdego. Po piąte, przejrzystość i niezależny monitoring powinny stać się częścią programowego kodu Banku. Ponieważ Bank nie ma możliwości, by ocenić postępy w dziedzinie jakości rządzenia, udział organizacji pozarządowych i innych ciał niezależnych jest niezbędny. Po szóste, Bank musi uznać, że zasada zero korupcji jest

absurdalna. Korupcja to zło, jednak próba walki z ostatnimi pięcioma procentami korupcji może przynieść wiele zła i prowadzić do obniżenia poziomu życia i powiększenia sfer ubóstwa. Po siódme, Bank Światowy musi pracować razem z innymi międzynarodowymi organizacjami i nigdy nie przyjmować, że jest bardziej kompetentny od nich w sprawach walki z korupcją.

Bibliografia

Drucker P. (1992). *Innowacje i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*. Warszawa: PWE.

Drucker P. (1981). „The New Productivity Challenge”, *Harvard Business Review*, listopad – grudzień.

Goldhaber M.H. (1997). *The Attention Economy and the Net*. Conference of digital information. Cambridge.

Lonti Z., Woods M. (2008). „Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency”, *OECD Working Papers on Public Governance*, nr 7, OECD Publishing (dostępny również na stronie internetowej: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/34/40209928.pdf>).

Probst, G., Raub S., Romhardt K. (2002). *Zarządzanie wiedzą w organizacji*. Kraków: Oficyna Wydawnicza.

Senge P. (2000). *Piąta dyscyplina*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.

The World Bank, Improving the Quality of Governance in a Changing World, the Situation of Poland, and the Challenges of the Economic Crisis

It's in the early 1990s that the World Bank first introduced the term “good governance” in its documents and aid programs. After the reorganization of 1997, a new public governance sector was formed in the Bank and a list of six indicators of good governance was compiled. The indicators were subsequently used in the research on the quality of governance in Poland, and the results clearly showed that the country scored low in all aspects of good governance, notably in public sector transparency, quality of regulation, law enforcement, as well as efficiency and effectiveness of carrying out public duties by the administration. The world economic crisis emphasized the role of good governance and highlighted its shortcomings, especially in the area of the economy of attention, where neglecting subprime mortgages and relations between interest rates and mortgage lending led to a disastrous chain effect. The crisis made evident the low quality of governance (both at the level of the state and the organization) and emphasized the need for flexible adjustments to ever changing circumstances (ability to shift attention) and the potential positive role of the matrix structure at the organization level. In fact, a need to move from linearity and unequivocal relations to flexibility and ability to modify appears to be among the main lessons of the crisis. The World Bank tries to make use of this lesson in its cooperation with governments and international organizations, never falsely assuming it is more competent in fighting corruption.

Key words: good governance, public management, World Bank, economic crisis, attention economy.

Wybór tekstów klasycznych

Mark Bevir

Decentryczna teoria rządzenia

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Mark Bevir jest profesorem nauk politycznych na Uniwersytecie Kalifornijskim w Berkeley, gdzie prowadzi wykłady z teorii politycznej, filozofii, polityki publicznej i organizacji. Urodził się w Londynie w 1963 roku, kształcił w Charterhouse (jednej z najlepszych szkół państwowych w Anglii), studiował na Uniwersytecie Exeter i w Merton College w Oksfordzie. Uzyskał tytuł doktora filozofii na Uniwersytecie Oksfordzkim w 1989 roku. Temat jego rozprawy doktorskiej: Brytyjska myśl socjalistyczna 1890–1900. Wykładał na Uniwersytecie w Madrasie i Uniwersytecie Newcastle. W 2000 roku przeprowadził się do USA. Strona internetowa Marka Bevira jest aktualizowana na bieżąco i stale poszerzana o wykaz jego prac i debat, w które się angażuje (zobacz: http://www.polisci.berkeley.edu/people/faculty/person_detail.php?person=219).

Niniejszy artykuł został wybrany przez autora jako dobrze odzwierciedlający jego poglądy i jednocześnie przystępny. Ten reprezentatywny tekst pokazuje wyraźnie, że zainteresowania Bevira skupiają się wokół filozofii nauk społecznych i krytyki rywalizujących ze sobą teoretycznych tradycji (także tych dotyczących rządzenia), jak i wokół badań empirycznych nad zarządzaniem. Metateoretyczny charakter tego artykułu kontrastuje z większością tłumaczonych tekstów, które ukazały się dotychczas w „Zarządzaniu Publicznym”.

O opublikowaniu w kwartalniku wybranego przez Bevira tekstu zdecydował wpływ, jaki autor ten wywiera na dyskusje nad zarządzaniem publicznym. Przyjęta przez Bevira konwencja analizy opisywanych zagadnień odzwierciedla jego krytyczny stosunek do głównego nurtu nauk politycznych. Charakterystyczny jest upór, z jakim twierdzi on, że konkurujące ze sobą interpretacje są kluczowe dla politycznego i – w bardziej ogólnym ujęciu – społecznego życia a wysiłki zmierzające do wyjaśnienia zdarzeń politycznych, procesów, instytucji i systemów bez odwoływania się do „znaczenia” (meaning) są skazane na niepowodzenie. Nauki polityczne muszą być sztuką objaśniania, powinny odkrywać istotę zjawisk, przekonania oraz preferencje aktorów, tak aby uchwycić sens różnorodnych znaczeń, działań i instytucji.

Nauki polityczne stanowią dyscyplinę objaśniającą, hermeneutyczną, wykraczając poza pozytywistycznie pojmowane fakty i działania. Bevir podziela ten pogląd, co nadaje jego pracom wymiar normatywny. W szczególności jeśli dostrzegamy, jak istotną rolę odgrywają zmieniające się tradycje badawcze, stanowiące podstawę dla snucia historii, formułowania opinii i interpretowania wydarzeń, a także dokonywania wyborów w obliczu alternatywnych zestawów preferencji, wartości i intencji.

Nie jest to, co dostrzec mogą polscy czytelnicy, koncepcja nowa w tradycji kontynentalnej Europy. Celem naszym jest jednak zwrócenie uwagi na nowatorskie podejście Bevira do tradycji intelektualnej dominującej po wojnie w amerykańskich naukach politycznych.

O wyborze tekstu Bevira do niniejszej publikacji zdecydował również fakt wzrastającego zainteresowania autora kwestiami rządzenia, co ujawnia się w pracach, których jest autorem, współautorem, redaktorem i współredaktorem. Przedstawiony artykuł integruje te dwie perspektywy badawcze, kreśląc zdecentralizowaną wizję rządzenia.

Tekst ten pochodzi z książki opublikowanej w 2003 roku pod redakcją Henrika Banga *Governance as Social and Political Communication*. Jego początek stanowi opis dwóch alternatywnych wyjaśnień, narracji i uzasadnień neoliberalnego i instytucjonalnego podejścia do kwestii rządzenia. Narracje ucieleśniają określone teorie dotyczące racjonalności, instytucjonalnego zakorzenienia i struktury, przedstawiają również kontekst historyczny i jako takie prowadzą tych, którzy opowiadają te historie, do sytuacji, w której interpretują oni rząd, społeczeństwo i gospodarkę na różne sposoby. To interpretacyjne podejście stanowi wyzwanie dla racjonalnych wyjaśnień, formułowanych przez organizacje takie jak Bank Światowy, czy dla instytucjonalnych uzasadnień głoszonych przez orędowników zarządzania sieciowego, opowiadających się za koniecznością tworzenia nowych form rządzenia i umiejscawiania ich w ramach okre-

ślonej tradycji. Cofnijmy się o krok, by pozostawić te rywalizujące ze sobą narracje i przyjrzeć się innym tradycjom, rodzajom postrzegania i paradygmatom. Analiza taka pozwala zdekomponować studia nad rządzeniem na przynajmniej dwa sposoby. Po pierwsze, ukazuje wielość wyjaśnień, podając w wątpliwość nadrzędny charakter poszczególnych wyjaśnień. Po drugie, skłania do zmiany podejścia z deterministycznego na bardziej kontyngentne, by uwypuklić fakt, że relacje społeczne pojawiają się w pewnych określonych historycznych okolicznościach i są podatne na zmiany dzięki stwarzaniu nowych możliwości i rozwijaniu nowych rodzajów materialnej przyczynowości.

To decentralne i decentralizujące podejście niesie implikacje dla konkurujących ze sobą sposobów podejść do rządzenia: zatem zwolennicy teorii racjonalnego wyboru powinni raczej dekonstruować preferencje aktorów, kalkulować użyteczność i racjonalność a nie przyjmować ich jako naturalnych czy zdeterminowanych; natomiast podejście instytucjonalne powinno w większej mierze kłaść nacisk na kontyngencję instytucji niż na ich ewolucyjną konieczność, traktując je jako produkt działań ludzkich i jako czerpiące informacje z różnorodnych zestawów przekonań i pragnień. Jak pisze Bevir, „należy zacząć myśleć o rządzeniu jako kontyngentnym wyniku politycznych zmagających rywalizujących ze sobą zestawów przekonań”. Może to zostać również wyrażone jako znaczenie dylematów w sferze rządzenia, rywalizujących tradycji, sporów dotyczących teoretycznych i politycznych paradygmatów oraz alternatywnych porozumień. Co z kolei wpływa na sposób analizowania rządu i rządzenia w rozumieniu konkurujących ze sobą narodowych tradycji, kompromisów itd.

Artykuł kończy się zbiorem wytycznych dla studiów nad rządzeniem. Mogą one zostać sparafrazowane i przedstawione jako cztery twierdzenia. Po pierwsze, rządzenie nie jest niczym nowym, ale wiąże się z reartykulacją różnych podejść służących koordynacji (rynków, hierarchii, sieci itd.) działań w określone okoliczności. Po drugie, nie tylko powinniśmy odrzucić powierzchowną dychotomię rząd – rządzenie, lecz także unikać wykorzystywania abstrakcyjnego pojęcia rządzenia do wyjaśniania konkretnych zjawisk w poszczególnych krajach. Zmiana nie wynika z jakiejś uniwersalnej logiki rządzenia, ale stanowi efekt działań aktorów motywowanych przez określone koncepcje, przyczyny i idee. Nie odnosi się to jedynie do reakcji na ważne wydarzenia, takie jak kryzys, ale również na bardziej rutynowe formy zachowań politycznych, gdzie dużo zależy od tego, jak aktorzy interpretują dane procedury i dyrektywy. Po trzecie, zamiast podchodzić do niepowodzeń rządzenia z predefiniowanym zestawem technik rządzenia, powinniśmy zwrócić uwagę na znaczenie polityki uczenia się przez opowiadanie i słuchanie historii, tak jakby opowiadane były one przez wielu różnych aktorów. Po czwarte, teoria decentryczna powstaje wokół koncepcji sytuacyjnego działania (situated agency), ponieważ instytucje, działania czy procesy socjalizacji nie mogą determinować zachowań ludzi. Jakikolwiek przebieg zdarzeń stanowić będzie wynik przypadkowego indywidualnego wyboru. Działania ludzi zależą od ich przekonań (lub znaczeń czy pragnień); każde przekonanie jest interpretowane w kontekście szerszej sieci ludzkich przekonań, wyjaśniane przez tradycje i modyfikowane przez dylematy, które pojawiają się wtedy, kiedy oczekiwania nie zostają zaspokojone.

Prezentowany artykuł stanowi dobry przykład podejścia decentrycznego. Zostało ono rozwinięte przez Bevira we współpracy z innym teoretykiem rządzenia, Rodem Rhodesem. Obaj wspólnie napisali kilka artykułów i książek (zobacz szczególnie Bevir i Rhodes 2003, 2007, 2010), w których przedstawiają ogólną argumentację i odnoszą ją do konkretnych przykładów historycznych. Bevir opracował również własne studia przypadku, poczynając od dziewiętnastowiecznych socjalistów, przez New Labour, a kończąc na reżimach międzynarodowych (zobacz bibliografię artykułu i poniżej). W innej pracy wyraziście określa on normatywne implikacje swojego podejścia do rządzenia, poddając krytyce hierarchiczne, technokratyczne, jak i te opierające się na dominacji ekspertów podejścia, opowiadając się za konsultacjami, dialogiem i sieciowością (np. Bevir 2006).

Jak wspominałem wcześniej, podejście Bevira do nauk politycznych, teorii politycznej i filozofii jest kontrowersyjne. Zostało ono poddane krytyce. Zdaniem krytyków Bevir odkrywa rzeczy dawno już odkryte. Zarzuca się mu tendencję do przyjmowania indywidualistycznego podejścia do rywalizujących ze sobą koncepcji, słabość argumentacji oraz wiele innych przewinień.

Artykuł ilustruje stopień, w jakim zarzuty te są uzasadnione. Przeczytawszy go z dobrym nastawieniem, ktoś mógłby starać się dowiedzieć, że opisowe i decentralne podejście do rządzenia należy rozwijać z powodu stopnia, w jakim wiele innych podejść okazało się teoretycznie nieuprawnionych i jako takie są przedmiotem krytyki bardziej ugruntowanych nauk, jak nauki polityczne, administracja publiczna, ekonomia polityczna itd. W tym sensie podejście takie ma innowacyjny charakter i zasługuje na uwagę. Skłonność do wyjaśniania na poziomie indywidualnym, nawet jeśli indywidualne interpretacje i wybory są umiejscawiane w rywalizujących tradycjach, jest uzasadniona. Bevirowi udaje się obronić coś, co nazywa proceduralnym indywidualizmem (Bevir 2000; zobacz również Bevir 2002). To sugeruje, że odrzuca on atomistyczny racjonalizm, podobnie jak i holistyczny funkcjonalizm, i opowiada się za indywidualną interpretacją jako punktem wyjścia do bardziej złożonej analizy dostosowanej do wydarzeń, procesów i instytucji z różnych obszarów politycznego i społecznego życia.

Zauważyć jednak należy, że Bevir nie przedstawia wszystkich koncepcji niezbędnych do tego, by wyjść poza indywidualną interpretację w kierunku solidnej analizy rządzenia na poziomie mezo lub makro. Badacz ten skupia się

w szczególności na różnych interpretacjach kosztem rozważań nad mechanizmami związanymi z wyborem, gromadzeniem oraz instytucjonalizacją poszczególnych tradycji i wynikających z tego konsekwencji dla polityki.

W ten sposób czynniki materialne, szczególnie wpływ pewnych form eksploatacji i dominacji, umykają naszej uwadze. Podejście to nabiera szczególnego znaczenia w liberalnych demokracjach, gdzie mamy do czynienia z pluralizmem tradycji, dochodzi w mniejszym lub większym stopniu do walki wokół rywalizujących tradycji, gdzie istnieje zbiór konwencji, które składają do wprowadzania innowacyjnych rozwiązań w czasach kryzysu i pojawiania się dylematów. Celem przywołanych powyżej spostrzeżeń nie jest kwestionowanie wartości podejścia interpretacyjnego (szczególnie kiedy porównuje się go z alternatywami głównego nurtu), ale postulat jego wkomponowania w szerszą semiotyczną i instytucjonalną analizę.

Bob Jessop (Lancaster University)

Bibliografia

- Bang H. (red.) (2003). *Governance as Social and Political Communication*, Manchester: Manchester University Press.
- Bevir M. (1999). *The Logic of the History of Ideas*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bevir M. (2000). „Meaning and intention: a defense of procedural individualism”, *New Literary History*, 31 (3), 385–403.
- Bevir M. (2002). „How to be an intentionalist”, *History and Theory*, 41 (2), 209–217.
- Bevir M. (2005). *New Labour: A Critique*, London: Routledge.
- Bevir M. (2006). „Democratic governance: systems and radical perspectives”, *Public Administration Review*, 66 (3), 426–436.
- Bevir M. (red.) (2007). *Encyclopedia of Governance*, 2 vols., Thousand Oaks, CA: Sage.
- Bevir M. (red.) (2007). *Public Governance*, 4 vols, London: Sage.
- Bevir M. (2009). *Key Concepts in Governance*, London: Sage.
- Bevir M. (2010). *Encyclopedia of Political Theory*, London: Sage.
- Bevir M. (2010). *Interpretive Political Science*, London: Sage.
- Bevir M., Rhodes R.A.W. (2003). *Interpreting British Governance*, London: Routledge.
- Bevir M., Rhodes R.A.W. (2006). *Governance Stories*, London: Routledge.
- Bevir M., Rhodes R.A.W. (2010). *The State as Cultural Practice*, London: Routledge.

Mark Bevir

Decentryczna teoria rządzenia

Istnieją dwa poglądy na temat rządzenia. Jeden z nich, neoliberalny, dotyczy rynków, o jego głównej sile decyduje racjonalny wybór. Drugi odnosi się do sieci powiązanych z instytucjonalizmem, co stanowi przedmiot zainteresowania nauk politycznych.

Celem tej pracy jest wykazanie, że zarówno teoria racjonalnego wyboru, jak i instytucjonalizm opierają się na przypuszczeniach co do naszej zdolności do odczytywania ludzkich zapatrywań za pomocą obiektywnych faktów społecznych. Tym samym przypuszczeń tych nie da się obronić, biorąc pod uwagę filozoficzną krytykę pozytywizmu. Jednak konieczna jest modyfikacja dominujących teorii i kierunków rządzenia. Musimy doprowadzić do ich decentralizacji. W pracy tej zajmuję się badaniem odpowiedzi, których teoria decentryczna mogłaby dostarczyć na pytania takie jak: czy rządzenie to nowe zjawisko? Czy rządzenie stanowi niejasną metaforę? Czy rządzenie ma jednolity charakter? Jak zmienia się rządzenie? I w końcu, czy niepowodzenie w rządzeniu jest nieuniknione?

Przedstawiam również konsekwencje dla formowania polityki i demokracji wynikające z teorii decentrycznej.

Słowa kluczowe: decentryczna teoria rządzenia, teoria nacionalnego wyboru, teoria instytucjonalna, dobre rządzenie, nowe zarządzanie publiczne, demokracja.

Wstęp

W roku 1992 Bank Światowy wprowadził koncepcję dobrego rządzenia jako jedno z kryteriów udzielania pożyczek krajom rozwijającym się (World Bank 1992). Rządzenie (*governance*) odnosi się tutaj do neoliberalnej reformy sektora publicznego – nowego zarządzania publicznego i urynkowienia, która, jak wierzono, miała prowadzić do większej efektywności. Inaczej było w przypadku programów lokalnych prowadzonych przez British Economic and Social Research Council, gdzie termin „rządzenie”

umożliwiał odnoszenie się do nowego wzorca relacji pomiędzy państwem i społeczeństwem obywatelskim. Rządzenie opiera się tu na sieci powiązań, nie na rynkach (Stoker 1999, 2000; Rhodes 2000). Ludzie budują różne opinie na temat tego, czym jest rządzenie. Różne obserwacje w kwestii rządzenia stanowią wynik działań ludzkich, rozumianych w kategoriach przekonań i pragnień zaangażowanych aktorów.

Jeżeli poważnie potraktujemy opinie dotyczące rządzenia, doprowadzimy do sytuacji, w której świat nie będzie postrzegany jako uniwersalne zjawisko, różni ludzie będą interpretować ten świat w różny sposób, ponieważ są oni zwolennikami różnych teorii.

Taki pogląd może nas z kolei doprowadzić do decentrycznej analizy rządzenia, pozostanie my zatem w konflikcie z ekonomistami Banku Światowego i uczonymi zajmującymi się polityką w ramach programów lokalnych. Zanim dokonamy decentrycznej analizy rządzenia, musimy zbadać relacje dotyczące rządzenia w kontekście teorii racjonalnego wyboru i instytucjonalizmu. Tym samym otworzymy przestrzeń, w której mogli będziemy umieszczać te teorie w moż-

Przełożył Bartosz Kozina. Wersja angielska została opublikowana w pracy: *Governance as Social and Political Communication* 2003 (Manchester: Manchester University Press).

Dept. of Political Science, University of California, Berkeley, CA 94720-1950, USA

E-mail: mbevir@berkeley.edu

Mark Bevir jest profesorem nauk politycznych na Uniwersytecie Kalifornijskim w Berkeley. Opublikował między innymi: *Democratic Governance* (2010), *Key Concepts in Governance* (2009); *New Labour: A Critique* (2005); *The Logic of the History of Ideas* (1999); i, wspólnie z R.A.W. Rhodesem, *The State as Cultural Practice* (2010); *Governance Stories* (2006); *Interpreting British Governance* (2003).

liwym do zinterpretowania kontekście (część pierwsza niniejszego artykułu). Tylko wtedy uda na się uzyskać decentryczną analizę rządu (część druga) i jednoznaczne odpowiedzi na pytania dotyczące rządu (część trzecia) oraz jego wpływu na tworzenie polityki i demokrację (część czwarta).

1. Refleksja teoretyczna

Obecne zainteresowanie kwestią rządu wynika głównie z neoliberalnych reform w sektorze publicznym dokonanych w latach 80. Neoliberalowie rozumieją rządy w kategoriach zwiększonej wydajności w sektorze publicznym, którą rzekomo zapewniają działania takie jak urynkwienie, lepsze planowanie wydatków, redukcja zatrudnienia, zawieranie kontraktów z firmami z zewnątrz (*contracting out*).

Podjęcie neoliberalne kładzie nacisk na biurokratyczną nieudolność, zbyt wysokie podatki, mobilność kapitału i międzypaństwową rywalizację. Gani ono model hierarchiczny, w ramach którego świadczy się usługi publiczne, uznając go za niewydajny. Państwo może podejmować decyzje polityczne, jednak zamiast świadczenia usług powinno ono rozwinąć system przedsiębiorczy oparty na rywalizacji i rynkach – „mniej rządu” i „więcej rządu” (Osborne, Gaebler 1992). Neoliberalne podejście do rządu pokrywa się w pewnym stopniu z teorią racjonalnego wyboru. Obie ścieżki czerpią z neoklasykcyjnej ekonomii, która z kolei wykorzystuje modele formalne życia społecznego, opierając się na przypuszczeniach na poziomie mikro, dotyczących racjonalności i maksymalizacji zysku. Podczas gdy podejście neoliberalne ma na celu promocję reform takich jak nowe zarządzanie publiczne, teoretycy racjonalnego wyboru próbują przenieść te działania z płaszczyzny ekonomicznej na polityczną. Skłaniają się oni ku tworzeniu modeli teoretycznych, opierających się na kilku podstawowych przypuszczeniach. To ekonomiczne podejście do polityki, jak się je też określa, zakłada, że poszczególni aktorzy wybierają konkretny rodzaj działania czy zestaw działań, ponieważ wierzą, że będzie to najbardziej efektywny sposób do osiągnięcia celu, przy czym cele, które wyznaczają aktorzy, zależą w dużym

stopniu od ich funkcji użytkowej (Becker 1976; Elster 1986; Monroe 1991).

Najbardziej widoczna alternatywa dla podejścia neoliberalnego – mająca zupełnie inne polityczne implikacje – pochodzi od naukowców zajmujących się polityką, którzy definiują rządy w kategoriach połączeń sformułowanych jako niezamierzone konsekwencje polityki neoliberalnej¹. Według tych badaczy reformy neoliberalne doprowadziły do fragmentaryzacji obszaru zaopatrzenia w usługi publiczne i osłabiły kontrolę centralną bez ustanowienia właściwych sił rynkowych; doprowadziły one do powstania sieci powiązań. Na przykład programy lokalne i programy Whitehall wskazują, że reformy neoliberalne dokonane w latach 80. zachwiały przekonaniem, iż państwo jest w stanie należycie funkcjonować, ponieważ nie udało się stworzyć nawet tego, co moglibyśmy nazwać neoliberalną wizją państwa.

Twierdzą oni, że państwo funkcjonuje obecnie jako jedna z wielu organizacji, które łączą się razem w zróżnicowane sieci w celu dostarczenia usług. Bardzo często państwo nie potrafi już kierować innymi, zamiast tego musi polegać na ograniczonych mechanizmach wywierania wpływu i dyplomacji. Rządy charakteryzują zatem zależne od władzy organizacje, które tworzą na wprost autonomiczne, samorządzące się sieci².

Podobnie jak podejście neoliberalne pokrywa się z teorią racjonalnego wyboru, tak podejście do rządu rozumianego jako sieci połączeń pokrywa się z instytucjonalizmem. Orędownicy tego podejścia zazwyczaj akceptują, iż naciski – globalizacja, inflacja i przeciążenie państwa – doprowadziły do neoliberalnych reform. Szybko jednak konstatują, że głęboko zakorzenione wzorce instytucjonalne spowodowały, iż planowane reformy nie przebiegły tak, jak się tego spodziewano. Twierdzą oni, że instytucje tworzą przestrzeń pomiędzy zamierzonymi

¹ Zob. Becker 1976; Elster 1986; Monroe 1991; również Ansell 2000, s. 303–333; Rhodes 1997, szczególnie rozdział pierwszy i trzeci oraz, ze względu na sposób wprowadzania regulacji wewnątrz neoliberalizmu, Vogel 1996, szczególnie s. 1–9.

² Zarówno Rod Rhodes, jak i Gerry Stoker, będący kierownikami programów Whitehall and Local Governance Programmes, przywołują instytucjonalizm i niezamierzone konsekwencje tego podejścia. (Rhodes 1997, rozdz. 4; Stoker 2000a, s. 1–21).

i niezamierzonymi politycznymi konsekwencjami: instytucje wyjaśniają przestrzeń pomiędzy wizją rynkową neoliberalistów i rzeczywistością relacji sieci. Instytucjonalizm przenosi naszą uwagę z procesu, który rzekomo jest nie do uniknięcia, na sposoby, w jakie instytucje generują zróżnicowane odpowiedzi na naciski, którym są poddawane. Pod żadnym pozorem nie można przyjąć, że wszystkie znaczenia koncepcji „rządzenia” pasują do neoliberalnej historii związanej z rynkami czy instytucjonalnej historii dotyczącej sieci. Niemniej jednak te dwie historie zajmują obecnie miejsce naczelne. Jednym ze sposobów na wprowadzenie alternatywnej decentrycznej teorii rządzenia jest eksploracja relacji instytucjonalizmu i teorii racjonalnego wyboru w odniesieniu do koncepcji narracyjnej, epistemologicznej i paradygmatu, sugerujących, że nasz odbiór świata zmienia się wraz z teoriami, które przynosimy i na których się opieramy. Koncepcje te podpowiadają, co pozostaje w sprzeczności z pozytywizmem, że nasza percepcja zawsze zawiera w sobie teorie. Nawet codzienna porcja doświadczeń zawiera w sobie realistyczne przypuszczenia, takie jak to, że obiekty istnieją niezależnie od naszego postrzegania, że obiekty istnieją w czasie i że inni ludzie potrafią odbierać te same obiekty, które my postrzegamy. Miejsce, które zajmuje teoria w kwestii percepcji, nie oznacza, że nasze kategorie determinują to, jakie posiadamy doświadczenia. Oznacza to jedynie, że nasze kategorie wpływają na doświadczenia, jakie mamy, i na sposób, w jaki doświadczamy wrażeń.

Mimo że pozytywizm został poddany silnej krytyce filozoficznej już w latach 50., instytucjonalizm i teoria wyboru racjonalnego zdają się nie traktować poważnie konsekwencji wynikających z odrzucenia pozytywistycznej wiary w czyste doświadczenie³. Kurczowo trzymając się one pozytywistycznego przekonania, że potrafimy zrozumieć lub wytłumaczyć ludzkie zachowanie w kategoriach rzekomo obiektywnych faktów. Czyniąc tak, usuwają obszar interpre-

tacji przekonań i znaczeń z ich wizji nauk politycznych. Uczeni zajmujący się naukami politycznymi odrzucają pozytywizm, dystansując się tym samym od koncepcji czystego doświadczenia, nie zamierzają jednak odrzucić celu, do którego zmierzają nauki polityczne, choć ten ostatni nie daje się zinterpretować. Zwykle naukowcy ci próbują unikać bezpośrednich odniesień do ludzkich zapatrywań, sprowadzając je jedynie do roli pojawiających się zmiennych, zachodzących pomiędzy faktami społecznymi i działaniami. Zamiast tłumaczyć, dlaczego ludzie głosowali na Partię Pracy, odnosząc się do ich przekonań, uczeni ci będą wyjaśniać tę kwestię, mówiąc, że ludzie ci należeli do klasy robotniczej. Ten sposób wyjaśniania zjawisk doprowadza do powstania anomalii, jako że wśród robotników znajdowali się także ci, którzy głosowali na Partię Konserwatywną. Z takimi problemami muszą się mierzyć ci uczeni, nie odnosząc się do przekonań, a rozpatrując jedynie kwestie takie jak płeć, religia czy rodzaj wykonywanego zawodu. Niewielu naukowców zajmujących się polityką zechce twierdzić, że klasa społeczna i tym podobne są w stanie generować działania z pominięciem ludzkiej świadomości. To raczej korelacja pomiędzy pochodzeniem klasowym i rodzajem podejmowanych działań rzekomo pozwala nam pominąć kwestię przekonań.

Implikacje są zatem następujące – przynależność do pewnej klasy daje nam zestaw przekonań i pragnień, co sprawia, że dana osoba działa w określony sposób. Na przykład przynależność do klasy robotniczej oznacza, że ktoś pragnie dobrze funkcjonującej polityki redystrybucji historycznie związanej z klasą robotniczą lub interesuje się tym zagadnieniem.

Kiedy przyjmiemy, że nie istnieją czyste doświadczenia, naruszymy podejście pozytywistyczne z jego odrzuceniem konieczności interpretacji ludzkich wierzeń i przekonań.

Odrzucenie czystego doświadczenia niesie ze sobą stwierdzenie, że nie możemy sprowadzać przekonań i znaczeń do roli pojawiających się zmiennych. Kiedy mówimy, że pan X w sytuacji Y przejawia zainteresowanie Z, używamy naszych konkretnych teorii, tak by odczytać ludzkie zapatrywania na podstawie zajmowanej pozycji, a nawet próbujemy zidentyfikować tę pozycję. Tym samym ktoś, kto ma inny zbiór teorii, może

³ Główna krytyka pozytywizmu i tego, co z nim związane, dotyczy semantycznego holizmu, według którego nasze przekonania sprawiają, że postrzegamy świat jako całość, zatem teoria odgrywa nieodzowną rolę w sposobie odbioru rzeczywistości. Zob. Quine 1961, s. 20–46.

twierdzić zarówno, że ktoś w sytuacji Y ma inne zapatrywania lub że X nie jest w sytuacji Y. Ważne jest dostrzeżenie tego, w jaki sposób obserwowani przez nas ludzie analizują swoją pozycję i zainteresowania; bez wątpienia zależy to od teorii, które wypracowali, i mogą one różnić się od naszych teorii. X mieć może teorie, które prowadzą go do wniosku, że znajduje się w pozycji A, a nie w pozycji Y, lub że jego zapatrywania odpowiadają bardziej B niż Z. Na przykład niektórzy członkowie klasy robotniczej biorący udział w głosowaniu mogą uważać się za klasę średnią, zainteresowaną ograniczeniem działań redystrybucyjnych, podczas gdy inni uważać się mogą za przynależnych do klasy pracującej, wierząc jednocześnie, że działania redystrybucyjne stoją w sprzeczności z interesem pracowników.

By wytłumaczyć ludzkie działania, pośrednio lub bezpośrednio odwołujemy się do działań i pragnień ludzi. Odrzucenie pozytywizmu oznacza, że nie możemy robić tego należycie, zwracając się do rzekomo obiektywnych faktów dotyczących tych osób. Zamiast tego musimy zająć się eksploracją teorii i znaczeń, za pomocą których tworzą oni swój świat, włączając w to sposób, w jaki rozumieją oni swe położenie, normy, które na nich wpływają i ich zapatrywania. Ponieważ wszyscy ludzie nie mogą doświadczać świata tak samo, ich pragnienia i przekonania zostają przepuszczone przez odpowiednie teorie. Tym samym naukowcy zajmujący się polityką nie mogą odczytywać zapatrywań i pragnień na podstawie cech takich jak pochodzenie społeczne. Zamiast tego muszą oni interpretować je, odnosząc się do innych teorii i znaczeń.

Oczywiście instytucjonalści i teoretycy racjonalnego wyboru borykali się już z omawianymi tutaj kwestiami. Mimo że niektórzy z nich pozostają związani z podejściem pozytywistycznym i odrzucają interpretację przekonań, inni wykraczają poza te ramy. Jednak im bardziej udaje im się wyplątać z pozytywizmu, tym bardziej oddalają się oni od zasad, które dostarczają treści dla tego podejścia. Politolodzy mogą jedynie unikać uwikłania się w pozytywizm dzięki zachowaniu odpowiedniego dystansu dla celów interpretacji. Zbyt duża odległość oznacza, że to, co pozostanie, może być trudne do opisania, ponieważ przynależy do instytucjonalizmu czy teorii racjonalnego wyboru.

Instytucjonalści próbują tłumaczyć działania i trajektorie za pomocą odniesienia do znanych instytucji. Sugerują oni, że instytucje formalne rozumiane jako zasady czy normy wyjaśniają ludzkie zachowanie. March i Olsen na przykład definiują instytucje jako „kolekcję standardowych procedur operacyjnych i struktury, które definiują i bronią swych interesów”. Tym samym wyjaśniają działanie jednostek, a nawet określają „aktorów politycznych na swych własnych zasadach” (March, Olsen 1984, s. 738, zob. też March, Olsen 1989). Jednak pozostaje sporo niejasności – jak powinniśmy wyobrazić sobie instytucje. Z jednej strony instytucje często mają trudną do przyjęcia zreifikowaną formę, co pozwala politologom ignorować możliwość ich załamania, podobnie jak ich konflikty wewnętrzne i konstrukcje: instytucje są definiowane jako pierwotnie ustalone zasady i procedury, które ograniczają, a nawet determinują działania jednostek. Z drugiej strony instytucje otwierają się czasem na czynniki czy znaczenia kulturowe, co świadczy o tym, że kształtują one znaczenia i działania podmiotów wewnątrz. Jeżeli otworzymy instytucje w ten sposób, nie możemy potraktować ich jako zjawisk niezmiennych. Zamiast tego musimy zapytać, jak znaczenia i działania powstają, są odtwarzane i zmieniane, co z kolei pociąga za sobą tworzenie i modyfikowanie instytucji.

W dużym stopniu instytucjonalści mają tendencje, by postrzegać instytucje jako niezmiennie. Traktują je tak, jak gdyby ludzie wewnątrz nich skazani byli na stosowanie się do ustalonych zasad, których celem jest bardziej tworzenie mechanizmów zależności niż skuteczne działanie. Aby możliwa stała się reifikacja, trzeba zatem przyjąć pozytywistyczną zasadę zaniechania interpretacji. Tak pojęty instytucjonalizm zakłada, że rzekomo obiektywne zasady wpływają na zachowania (czy też je powodują), w których ktoś, kto znajduje się w pozycji X, stosuje się do zasad Y, co z kolei skutkuje zachowaniem Z. Problem podobnego założenia nie polega jedynie na tym, że ludzie mogą celowo nie stosować się do zasad, ale również – jak widzieliśmy wcześniej – na tym, że nie możemy odczytywać intencji i pragnień ludzi na podstawie ich społecznego położenia. Ci, którzy znajdują się w pozycji X, mogą nie zdawać sobie sprawy, że zasada Y odnosi się do nich, lub mogą inaczej niż my rozumieć implikacje zasady Y. W tych okolicznościach mogą

oni nie działać w sposób Z, nawet jeżeli zamierzają zastosować się do regulacji⁴.

Biorąc pod uwagę te kwestie, instytucjonaliści mogą otworzyć się na koncepcje instytucji włączającej w swój obszar różne znaczenia, postrzegać instytucję jako produkt działań, na które wpływają różnorakie przekonania i pragnienia ludzkie.

Powinniśmy zatem z radością obserwować proces takiego otwarcia lub decentracji instytucjonalizmu.

Nawet jeśli to zrobimy, ciągle możemy zastanawiać się nad właściwym potraktowaniem takiego podejścia – czy ma ono jeszcze charakter instytucjonalny? Odpowiedź na to pytanie nie powstanie dzięki określeniu jednoznacznych zasad, ale za pomocą wielorakich, zróżnicowanych rodzajów działań, które ludzie rozumieją i poprzez które reagują na konwencje. Odniesienia do instytucji jako takiej byłoby zatem mylące i krótkowzroczne, ponieważ, jak zaobserwowaliśmy, zmiany i kształt instytucji zależne są od przekonań i pragnień tworzących je ludzi. Odrzucenie pozytywizmu sprawia, że niezbędne staje się stworzenie mikroteorii.

Instytucjonaliści unikną angażowania się w kwestię przekonań i preferencji jedynie jeśli przyjmą, że odczytać możemy je z położenia społecznego jednostek, ale oczywiście właśnie tego nie wolno nam robić, gdy odrzucamy podejście pozytywistyczne. Brak mikroteorii w postpozytywistycznym świecie bardzo przyczynia się, jak mi się wydaje, do wyjaśnienia kwestii podatności instytucjonalizmu na wyzwania, jakie niesie ze sobą teoria racjonalnego wyboru. Podobnie fakt, że teoria racjonalnego wyboru konstytuuje mikroteorie, przyczynia się do wyjaśnienia sposobów, dzięki którym badacze zajmujący się polityką starali się połączyć ją z instytucjonalizmem (Dowding, King 1995; Grafstein 1991; Ostrom 1991, s. 237–250).

Kiedy jednak zwrócimy się w kierunku racjonalnego wyboru, zauważymy, że on także mierzy się z wyborem pomiędzy odrzuceniem pozytywizmu i podejściem decentrystycznym.

Ponieważ teoria racjonalnego wyboru konceptualizuje działania jako racjonalne strategie dla realizacji dążeń aktora, zdaje się ona sprowadzać motywy działań aktorów politycznych do dbałości o własne interesy. Tym samym, jak zauważyłaby większość teoretyków racjonalnego wyboru, nie mamy żadnych wyraźnych powodów, by faworyzować tę dbałość o własne interesy jako motyw działania⁵. Nawet jeśli okaże się, że działanie przyniosło korzyść aktorowi, nie możemy jednoznacznie stwierdzić, że aktor działał w celu osiągnięcia tych korzyści. Oprócz tego teoria oparta jedynie na samozainteresowaniu (*self-interest*) doprowadziła teoretyków racjonalnego wyboru do rozszerzenia ich spektrum preferencji i przesunęła środek ciężkości ku „wąskiej” analizie, która wymaga od motywów działań jedynie ich stałości (Elster 1983, s. 1).

Jednak problem zredukowania wszelkich motywów do poszerzonej koncepcji preferencji oznacza tylko, że nie jest on ani błędny, ani słuszny, zmniejszyła się jedynie jego wartość. Jeżeli wykorzystamy ten poszerzony obszar preferencji jedynie jako kamuflaż, by z powrotem przemycić naiwny pogląd samozainteresowania, będzie to niewłaściwe podejście. Jeżeli rozszerzymy naszą koncepcję preferencji, tak by mieścił się w niej każdy motyw i każde działanie, tym samym pozbawiamy naszą koncepcję treści.

Koncepcja preferencji posiadająca znaczenie to taka, która właściwie pozbawiona jest zupełnie treści. Zatem problemem dla teoretyków racjonalnego wyboru staje się odpowiedź na pytanie, czym zapełnić koncepcję preferencji, kiedy zajdzie taka potrzeba.

Czasem udaje się to zrobić za pomocą na wpół analitycznego podejścia do koncepcji samozainteresowania. Takie rozwiązanie problemu nie wydaje się do końca uczciwe.

Częściej uczeni usiłują osiągnąć to za pomocą założeń co do „naturalnych” i „przypuszczalnych” preferencji ludzi w zależności o zajmowanej pozycji. Na przykład urzędnicy prawdopodobnie pragną większej władzy, która mogłaby wynikać ze zwiększenia kierowanego przez nich obszaru. Jak widać na tym przykładzie, przedstawione pre-

⁴ Analiza Wittgensteina dotyczące przestrzegania zasad mówi, że interpretacja jest nieunikniona, jako że zasady nigdy nie mogą same określać swego zastosowania (Wittgenstein 1972, s. 143–242).

⁵ Pierwsi wyraziciele teorii racjonalnego wyboru czasami stawiali samozainteresowanie na uprzywilejowanej pozycji (Downs 1957, s. 27–28).

ferencje wydają się naturalne, pozostają też luźno powiązane z samozainteresowaniem w kontekście ram instytucjonalnych. Oczywiście ten sposób wypełnienia koncepcji preferencji pada łupem krytyki pozytywizmu, temat ten pojawił się już trakcie naszych teoretycznych rozważań. Nawet jeśli przyjmiemy, że główną motywację dla większości urzędników stanowi umocnienie swej władzy – to jest to założenie dosyć osobliwe, ponieważ większość z nich ceni również np. czas z rodziną czy interesującą pracę – nie możemy beztrwosko założyć, że oceniają i rozumieją oni swój kontekst instytucjonalny w takim stopniu jak my.

Biorąc pod uwagę takie wątpliwości, teoretycy racjonalnego wyboru mogą zdecydować się na powrót do niemal pustego wyobrażenia terminu preferencja. Oznacza to pojmowanie działań ludzi jako produktu ich przekonań i pragnień, bez dociekania, czym te przekonania i pragnienia mogą być (Mitchell 1993, s. 133–144; Vicchaeri 1993, zwłaszcza s. 221–224).

Ponownie powinniśmy przyjąć z entuzjazmem taką decentryczną teorię racjonalnego wyboru, jednocześnie zastanawiając się, czy nie należy uznać, że to podejście w znacznym stopniu należy do obszaru racjonalnego wyboru. Wyjaśnienie tych zagadnień dokonywałoby się nie dzięki dedukcjom opartym na przesłankach dotyczących samozainteresowania, ale przez odniesienia do wielorakich, zróżnicowanych przekonań i pragnień, które motywują aktorów do działania. Modele formalne stworzone przez teoretyków racjonalnego wyboru okazałyby się heurystyczne w swym charakterze, podczas gdy empiryczne interpretacje przekonań i preferencji aktorów w znacznym stopniu wpływałyby na sposób tworzenia tych modeli. Celem tych teoretycznych rozważań nie jest podważenie wszelkich odniesień do instytucji i zasad, nie jest nim też uniemożliwienie nawiązywania do samozainteresowania czy wykorzystania modeli dedukcyjnych ani zaprzeczanie, że techniki ilościowe odgrywają dużą rolę w naukach politycznych. Natychmiastowe odrzucenie tych kwestii byłoby zbyt pochopne, z jednej strony ponieważ żadne z tych podejść nie jest monolityczne, a z drugiej dlatego że politolodzy zainspirowani konkretnym podejściem często wykonują pracę umożliwiającą im pokonanie ograniczeń teorii, do których bezpośrednio się odnoszą. W naszych teoretycznych refleksjach sugerujemy jedynie, że trzeba koniecz-

nie doprecyzować odniesienia do instytucji, racjonalności, modeli i statystyk, tak aby mieściły się one w obszarze nauk społecznych, jako możliwej do zinterpretowania dyscypliny.

Różne podejścia do nauk politycznych z reguły ząbają się, co pozwala ustalić przynajmniej trzy sposoby dla umiejscowienia w nich decentrycznej analizy rządzenia. Po pierwsze, możemy przyjąć, że decentryczna analiza mieści się w teorii racjonalnego wyboru, która pozostaje w konflikcie w kwestii preferencji, a jest jednocześnie świadoma konieczności zinterpretowania przekonań i pragnień aktorów. Po drugie, możemy również przyjąć ją jako teorię instytucjonalną, poważnie traktującą naturę instytucji – jako produkty ludzkich działań, na które wpływają różnorakie przekonania i pragnienia. I po trzecie, możemy zasugerować, że przedstawia ona tak radykalną zmianę dla panujących koncepcji „preferencji” i „instytucji”, że konstytuuje nowe, alternatywne podejście do nauk politycznych⁶.

2. Zrozumieć rządzenie

Właściwe podejście do kwestii rządzenia powinno odrzucić jakiegokolwiek pozostałości pozytywistycznego myślenia, tylko tak można będzie przeprowadzić właściwą interpretację. Aby to osiągnąć, musimy zakwestionować neoliberalne i sieciowe podejście do kwestii rządzenia w taki sposób, aby odnaleźć w nim trudności związane z zastosowaniem teorii racjonalnego wyboru i instytucjonalizmu. Podejście neoliberalne, ząbające się z teorią racjonalnego wyboru i instytucjonalizmem, definiuje rządzenie w kategoriach zrewitalizowanego i wydajnego sektora publicznego opartego na rynkach, rywalizacji, właściwych technikach zarządzania zaczerpniętych z prywatnego sektora. Za tą definicją kryją się neoklasyczne idee tworzenia preferencji, użyteczności, racjonalności i maksymalizacji zysku. Ponieważ demokracja społeczna ze swym biurokratycznym i keynesowskim podejściem nie zezwalała na takie koncepcje, upadła najprawdopodobniej w wyniku nagromadzenia problemów związanych z inflacją i przeciążeniem struktur.

⁶ Do innych rodzajów teorii interpretacyjnej zaliczyć możemy kulturalizm i postkulturalizm; przykłady znajdziemy w pracach: Scott 1998; Barry, Osborne, Rose, 1996.

Dlatego też konieczne wydaje się przeprowadzenie reform neoliberalnych w celu restrukturyzacji państwa zgodnie z tymi ideami.

Wewnątrz neoliberalnego podejścia do rządu często zauważamy trudności związane z koncepcją preferencji, użyteczności, racjonalności, które są odbiciem tych samych problemów związanych z teorią racjonalnego wyboru. Neoliberalowie polegają zwłaszcza na dosyć naiwnym obrazie samointeresowności, próbując traktować kwestie preferencji, użyteczności, racjonalności jako niestwarzające problemów. Tylko dzięki temu mogą dojść do wniosku, że reformy takie jak nowe zarządzanie publiczne doprowadzą do zwiększenia wydajności bez zwracania uwagi na szczególne okoliczności ich wprowadzania. Prawdopodobnie mogą oni wykorzystać głębiej rozumienie samointeresowności, co oznaczałoby, że ludzie mają bardzo różne rodzaje motywacji opierające się na ich szczególnych uwarunkowaniach i przekonaniach. Jeżeli tak jednak uczynią, neoliberalowie będą musieli dopuścić tę zależność i jej wyjątkowość, aby mogła ona zaistnieć w działaniach w ramach hierarchii i konsekwencjach neoliberalnych reform. Żeby to zrobić, będą zmuszeni do opowiedzenia znacznie bardziej skomplikowanej historii rządu. Konieczne będzie tutaj dokonanie decentralizacji kwestii rządu przez przyjrzenie się mu pod kątem właściwych i uwarunkowanych przekonań i preferencji.

Instytucjonalści często definiują rządy jako samoorganizujące się, międzyorganizacyjne sieci. Za tą definicją kryje się wyobrażenie, że pojawienie się rządu uosabia funkcjonalny i instytucjonalny podział oraz rozróżnienie. Zakorzenione wzorce instytucjonalne gwarantują, że neoliberalne reformy doprowadzą nie do rynków, lecz do dalszego różnicowania się sieci relacji w ramach coraz bardziej pustego obszaru działań państwa.

Wewnątrz podejścia do rządu jako sieci relacji znajdujemy pewną niejednoznaczność, która stanowi odbicie instytucjonalizmu. Różnicowanie niesie ze sobą konieczność rozpoznania różnic lub wyspecjalizowanych części jako całości, zależnie od funkcji. Kiedy zwolennicy rządu tak pojmują różnicowanie, wykonują oni krok w kierunku pozytywistycznego podejścia do rządu. Obecnie traktują rządy ja-

ko złożony zestaw instytucji i połączeń, definiowanych za pomocą ich roli społecznej i funkcji, w sposób, który świadczy o zbytelnym odwoływaniu się do uwarunkowanych przekonań i preferencji pośredników.

Rozróżnienie może też sprawić, że dostrzeżone zostaną różnice i wzory zależności oparte na znaczeniu. Jeśli zwolennicy rządu jako sieci rozumieliby różnicowanie właśnie tak, wykonałoby krok w kierunku decentralizacyjnego podejścia do rządu, przyjrzeliby się instytucjom rządu, wykorzystując studium różnorodnych uwarunkowanych znaczeń kierujących działaniami jednostek.

W odróżnieniu od pozytywizmu pokutującego w istniejących opisach rządu, podejście zdecentralizowane powinno nas skłaniać do badania życia społecznego, instytucji i procedur tworzonych, utrzymywanych i modyfikowanych przez jednostki działające zgodnie z przekonaniem. Przekonania te nie wynikają z chęci osiągnięcia własnej korzyści, a działania nie są narzucane przez instytucje. Stanowią one raczej wynik procesu, w którym jednostki modyfikują tradycyjne podejście, reagując na pojawiające się problemy⁷.

Ponieważ nie potrafimy odczytywać ludzkich przekonań na podstawie dotyczących ich faktów społecznych, musimy nie tylko badać sposób, w jaki tradycja skłania ich do przyjęcia danych znaczeń, lecz także analizować to, jak dylematy skłaniają ludzi do zmiany tradycji. Tradycję rozumiemy tutaj jako zestaw teorii, przekonań i związanych z tym praktyk, które ludzie dziedziczą, i poprzez które formują swe podstawy. Na ich podstawie kształtują swoje przekonania i podejmują działania. Dylemat pojawia się w sytuacji, kiedy nowe przekonanie, często będące samo w sobie interpretacją jakiegoś zjawiska, staje w opozycji do istniejących poglądów, zmuszając tym samym do wzięcia go pod uwagę. Kiedy zaczniemy rozpatrywać rządy jako relacje odnoszące się do różnorodnych tradycji i dylematów, możemy skupić się na pojawiającym się w tym momencie problemie, biorąc pod uwagę konkretne przesłanki i procedury w takim stopniu, w jakim przyniosły one rezultaty oczekiwane

⁷ Na temat interpretacji i podejścia decentrycznego zob. Bevir 1999b; Bevir 1999a, s. 345–359; Bevir, Rhodes 2002.

przez neoliberalów. Aktorzy państwowi budują swe zrozumienie nacisków i dylematów oraz przyjmowanych procedur, odpowiadając na nie w różny sposób w zależności od tradycji, przeciwko której występują. Instytucjonalisci kładą nacisk na niezamierzone konsekwencje reformy neoliberalnej. Podejście decentryczne niosłoby ze sobą jeszcze pytanie o to, w jaki sposób reformy i reakcja na nie odzwierciedlają różnicę znaczeń pomiędzy aktorami inspirowanymi przez różne tradycje. Przypuszczalnie te naciski są jedynie wynikiem różnych podejść, których celem jest zdominowanie publicznej debaty⁸.

Pojęcie decentryczne zwraca szczególną uwagę na ważną rolę, jaką w studiach na rządzeniem odgrywają dylematy, tradycje i kontekst polityczny. Każdy wzorzec rządzenia będzie miał swoje słabości, mimo że różni ludzie zazwyczaj przypisują różną zawartość tym słabościom. Kiedy ludzkie postrzeganie słabości czy niepowodzenia staje w sprzeczności z ich przekonaniem, powstaje punkt sporny, który zmusza ich do ponownego przemyślenia swych poglądów, a jednocześnie kształtującej je tradycji.

Ludzie konfrontują te dylematy w ramach różnych tradycji. Prowadzi to do politycznej rywalizacji w sprawie tego, co konstytuuje naturę tych niepowodzeń i co powinno się zrobić, by ich uniknąć. Wyraziciele rywalizujących ze sobą pozycji politycznych starają się wypromować swe teorie i politykę w kontekście praw i norm, które określają sposób, w jaki można to zrobić. Ten polityczny kontekst prowadzi do reformy rządu. Staje się ona bardziej wynikiem konfliktu niż głębszej debaty.

Wzorzec rządu stworzony w wyniku tych skomplikowanych procesów będzie wykazywał kolejne słabości, angażował się w nowe problemy i stanie się przestrzenią rywalizowania różnych propozycji reform. Będzie to prowadzić do dalszego zaostrzenia sytuacji i sam konflikt stanie się ważniejszy niż znaczenie reform. W tej rywa-

lizacji dylematy są często bardzo różne, to rywalizacja, w ramach której tradycje zwykle zostają zmodyfikowane, co wynika z konieczności rozwiązania wcześniejszych problemów. W tej rywalizacji prawa mające zastosowanie mogły ulec zmianie, co z kolei jest efektem symultanicznych zmagani dotyczących ich treści. Poza tym chociaż możemy dokonać analitycznego rozróżnienia pomiędzy wzorcem rządu a polityczną grą w sprawie reformy rządu, rzadko kiedy udaje nam się to jednak ustalić na bieżąco. Dzieje się tak dlatego że działalność rządowa trwa nieustannie mimo konfliktów, a większość konfliktów pojawia się podczas rządzenia. To, co zatem widzimy, to nieustający proces interpretacji, konfliktu i aktywności, który prowadzi do wiecznie zmieniającego się wzorca rządu. Możemy zacząć tłumaczyć ten sposób rządzenia, skupiając się na abstrakcyjnym fragmencie tego procesu i odnosząc go do różnorodnych tradycji i tworzących go dylematów. Decentryczna analiza rządu przenosi nacisk naszych wysiłków na zrozumienie kwestii rządu na poziomie globalnym, państwowym i lokalnym. Możemy rozpocząć od przyjrzenia się obszarowi różnorodnych tradycji państwa, które doprowadziły do różnych interpretacji i praktyk w rządzeniu.

Moglibyśmy zapytać, czy duński nacisk na rząd lokalny i jego powszechny wkład w rządzenie skupia się na wysiłkach, by utrzymać zmiany i mnożenie rynków oraz sieci w ramach demokratycznej kontroli.

Podobnie możemy przyrzeć się tradycji niemieckiej, z jej podkreśleniem szczególnej roli ram prawnych w oficjalnych działaniach, i zapytać, czy przyczyniła się ona do powstania specjalnych mechanizmów kontroli rynkowej i sieciowej na jednym poziomie, zachowując jednocześnie dużą tolerancję dla ich różnorodności na innych poziomach. Nawet gdyby udało nam się ustalić tu pewną ciągłość, nie zakładalibyśmy, że potrafimy wytłumaczyć to za pomocą niejasnych odniesień do wzorców instytucjonalnych. Zamiast tego dostrzeżlibyśmy wielkie znaczenie, jakie wiąże się z analizą wzorców instytucjonalnych w odniesieniu do konfliktów politycznych i kompromisów pomiędzy grupami, co stanowi wynik różnicy przekonań. W przypadku Niemiec możemy przyrzeć się alternatywnym interpretacjom dotyczącym powojennego

⁸ Więcej w kwestii głównych nurtów w kontekście kryzysu, na który składają się różnorakie dylematy, zobacz: Hay 1996, s. 253–277 i ze względu na rywalizujące ze sobą nurty Bevir, Rhodes 1999, s. 91–119. Nacisk na przekonania, koncepcje i znaczenia w tych esejach kontrastuje z bardziej standardowym instytucjonalizmem Rhodesa (2000, s. 161–182).

rozwoju kraju, który oferują tradycja liberalna, tradycja wspólnoty społecznej, a także radykalna tradycja demokratyczna i ochrony środowiska⁹.

3. Pytania i odpowiedzi

Decentryczna analiza rządzenia zaczyna się i od podejścia neoliberalnego, i podejścia traktującego rządzenie jako sieć połączeń. Powinno nam to pomóc w zrozumieniu rządzenia w kategoriach rywalizacji politycznej, opierającej się na rywalizujących ze sobą obszarach przekonania. Pozwoli nam to wy tłumaczyć również te wierzenia przez odniesienie się do tradycji i dylematów. Postępując w ten sposób, wskażemy nowatorską perspektywę analizy decentrycznej dotyczącą pytań, które pojawiają się w dyskusji dotyczącej rządzenia. Możemy poszerzyć obszar naszej analizy, mierząc się z następującymi pytaniami.

Czy rządzenie jest rzeczą nową?

Uczeni o pozytywistycznym podejściu zajmujący się naukami politycznymi sugerują czasem, że pojawienie się rynków czy sieci w sektorze publicznym jest zjawiskiem nowym, charakteryzującym nową epokę. Dowodzą oni, iż rynki i sieci relacji nie są niczym nowym, a nawet, że rządzenie nie różni się niczym od rządu.

W odpowiedzi na taką krytykę orędownicy rządzenia przyjmują, że ani rynki, ani sieci połączeń nie są niczym nowym, zauważają oni jednak, że obecnie są one jednak znacznie bardziej rozpowszechnione niż dawniej (Rhodes 1997, rozdz. 3).

Trudność tej debaty o nowatorskich własnościach rządzenia polega na tym, że zostaje ona zawężona do stanu powierzchownego i bez wątplenia niemożliwego do wykonania zadania zliczenia rynków i sieci istniejących zarówno obecnie, jak i w przeszłości. Decentrystyczne podejście do rządzenia rzuca nowe światło na tę pobieżną debatę. Na początku proponuje się nam, byśmy potraktowali hierarchie i rynki jako pełne znaczenia praktyki tworzone i nieustannie odtwarzane dzięki właściwym działaniom wy-

kającym z różnorodnych obszarów przekonania. Rządzenie nie jest rzeczą nową, jednak stanowi integralną część społecznego i politycznego życia. Znajdujemy szczególne właściwości sieci w hierarchiach, rynkach oraz procesie rządzenia. Na przykład zasady i polecenia biurokratyczne nie mają ustalonej formy, ale raczej są ciągle na nowo interpretowane i tworzone dzięki działaniom jednostek, w miarę jak napotykać one na nowe, zmieniające się okoliczności. Podobnie działanie rywalizacji w ramach rynków zależy od pewnych wierzeń i interakcji wzajemnie od siebie zależnych producentów i konsumentów, którzy polegają na zaufaniu i dyplomacji oraz na ekonomicznej racjonalności w momencie podejmowania decyzji. Kiedy przestaniemy reifikować hierarchie i rynki, odkryjemy, że wiele z pozornie unikatowych cech sieci stanowi wszechobecny aspekt organizacji społecznej. Oprócz tego decentryczna perspektywa wpływa korzystnie na zmianę podejścia od zreifikowanych sieci, obecnie rozpoznawanych jako integralna część życia politycznego, w stronę przekonania aktorów politycznych i historii opowiadanych przez politologów. Rządzenie jest rzeczą nową, a przez to prowadzi ono do poważnych zmian dotyczących przekonania i poglądów oraz je wyznacza.

Czy rządzenie stanowi niejasną metaforę?

Sceptycy, którzy mówią, że rządzenie nie jest niczym nowym, często posuwają się dalej, stwierdzając, że koncepcja ta jest niwyszukana i nie wnosi nic nowego. Peter Riddell stwierdza na przykład, „za każdym razem, kiedy widzę słowo «rządzenie», muszę znowu zastanowić się, co oznacza i w jaki sposób nie jest ono tożsame z rządem”.

Riddell zauważa również, że „pojęcia takie jak «dyrektor wykonawczy», «różnicowane społeczeństwo» stały się niemalże gwarą nauk politycznych¹⁰. Prawdopodobnie powinniśmy bronić tych koncepcji, ponieważ dostarczają one precyzyjnych i efektywnych środków do dyskusji o świecie. Jednak Riddell sprzeciwia się językowi rządzenia nie dlatego, że sądzi, iż jest on niedokładny, lecz dlatego, że brak mu klarow-

⁹ Nick Ziegler zajmuje się obecnie badaniami nad zarządzaniem korporacyjnym w Niemczech. Przykład jego wcześniejszej pracy zob. Ziegler 2000, s. 195–221.

¹⁰ P. Riddell, *Portrait of the Whitehall Programme*, maszynopis niepublikowany.

ności. Aby odpowiedzieć na jego uwagi, możemy zapytać, co wnosi klarowność do koncepcji. Podejście interpretacyjne często sugeruje, że koncepcja czerpie swe znaczenie z umiejscowienia jej w sieci koncepcji. Wszystkie koncepcje są niejasne, kiedy rozpatrujemy je indywidualnie. Podobnie jak koncepcja rządu zyskuje klarowność, kiedy wypełni się ją ideami takimi jak sieć, wydrążone państwo (*hollow state*), czy dyrektor wykonawczy, tak samo starsze koncepcje powiązane z systemem westminsterskim zyskały znaczenie tylko w odniesieniu do innych, np. państwo unitarne i rząd gabinetowy. Bez wątplenia ludzie, którzy nie są przyzwyczajeni do koncepcji wydrążonego państwa (*hollow state*) skorzystają w sytuacji, kiedy będą mogli je odnieść do pojęć takich jak erozja władzy państwowej spowodowana nowymi powiązaniem regionalnymi i międzynarodowymi. Również ludzie, którzy nie znają koncepcji państwa unitarnego, mogą czerpać korzyści z odniesienia tego pojęcia do syntezy pojedynczego międzynarodowego organu (*authority*) czy kontrastu, jakiego dostarczają systemy federalne.

Mimo że terminologia rządu może brzmieć metaforycznie, nie powinniśmy się tym martwić. Jest ona metaforyczna tylko w tym względzie, że wykorzystuje nowe nazewnictwo (np. „wydrążone państwo”) do procesów i praktyk, które zrozumieć możemy przy wykorzystaniu także bardziej dosłownych znaczeń (np. erozja władzy państwowej). Co więcej, wszystkie koncepcje rozpoczynają swe życie w podobny sposób, w tym sensie, że początkowo ustanawiają one nowe nazwy, takie jak lojalna opozycja, które stosujemy do bardziej dosłownych procesów i praktyk, a dopiero później zyskują rozpoznawalność i nie budzą już konsternacji. Pewnego dnia obecnie niezrozumiały język rządu może stać się częścią codziennego politycznego dyskursu, podobnie jak miało to miejsce z koncepcjami, które zdefiniowały system westminsterski.

Czy rządzenie jest jednolite w swym charakterze?

Według neoliberalistów rządzenie składa się z takich elementów polityki jak urynkowanie i nowe zarządzanie publiczne, które prawdopodobnie stanowią pochodną globalnych nacisków

ekonomicznych. Instytucjonaliści starają się dowiedzieć, że te neoliberalne elementy nie muszą przynosić jednolitych konsekwencji, twierdząc raczej, że będą to skutki zmieniające się w zależności od państwa i kontekstu, a także siły, jaką będą miały istniejące już praktyki.

Analiza decentryczna sugeruje ponadto, że naciski nie pojawiają się jedynie jako brutalne fakty, ale są tworzone jako nieco inne dylematy pochodzące z różnych tradycji. Wynika stąd, że procedury polityczne, które państwo przyjmuje, niekoniecznie stanowią odpowiedź na konkretne naciski, są jedynie zestawem możliwych rozwiązań i mieszczą się w jednej konkretnej koncepcji. Zwiększając szanse na ciągły rozwój różnorodności w obszarze odbieranych sygnałów i sposobów postępowania i reakcji, decentryczne podejście może nawet skłaniać nas do zastanowienia się ponownie nad wartością koncepcji rządu. Rządzenie zazwyczaj odnosi się do zestawu wspólnych informacji, działań politycznych i skutków tych działań powiązanych z rozwojem gospodarczym i technologicznym od około 1970 roku. Kiedy podważymy konieczność występowania i pospolitość nie tylko skutków działań, jak czynią to instytucjonaliści, lecz także danych wejściowych i sposobów ich przetwarzania, wtedy musimy być ostrożni zarówno z powodu oczywistej dychotomii pomiędzy rządem i rządem, jak i ze względu na próbę wykorzystania abstrakcyjnej idei rządu do wyjaśnienia pewnych konkretnych rozwiązań w konkretnych państwach. Trafność koncepcji rządu zależy będzie od empirycznych studiów, które skupią się na badaniu sposobów użytych w różnych krajach do budowania sektorów publicznych. Jak podobne były ich koncepcje podczas mierzenia się z podobnymi dylematami, jakie zastosowano rozwiązania i jakie przyniosły konsekwencje? Jak dalece różne tradycje państwowe wpłynęły na różnorakie sygnały wejściowe, procedury i podjęte działania?

Jak zmienia się rządzenie?

Pytanie o to, jak zmienia się rządzenie, sprawia dużo więcej trudności teoretykom zajmującym się sieciami relacji niż neoliberalom. Neoliberalowie mogą wyjaśnić zmianę w kategorii

samointeresowności aktorów. Teoretycy sieci relacji wykorzystają instytucjonalizm, który pozostaje niejasny, kiedy próbujemy wyjaśnić naturę zmian.

Aby uniknąć konieczności zinterpretowania przekonań i pragnień, instytucjoniści często sprowadzają zachowania jednostek do stosowania się do zasad, tworzonych przez instytucje. Oczywiście jednostki rzadko kiedy stosują się do tych zasad, które nie mogą wobec tego stanowić przyczyn zachodzących zmian.

Chcąc wyjaśnić zmiany, instytucjoniści często odwołują się do czynników zewnętrznych. Czynniki zewnętrzne jednak mogą doprowadzić do zmian w instytucjach jedynie wtedy, gdy skłonią odpowiednie jednostki do zmiany zachowania. Tylko dzięki temu możemy zrozumieć, dlaczego jednostki to robią – objaśniając ich przekonania i pragnienia.

Jednak naukowcy zajmujący się teorią sieci relacji, podobnie jak instytucjoniści, próbują wytłumaczyć zmianę w kategoriach przyczyn zewnętrznych. Marsh i Rhodes na przykład skutecznie odrzucają sposób, w jaki jednostki nieustannie tworzą i odtwarzają sieci relacji, których są częścią. Zauważają oni natomiast, że to sieci tworzą systemy zachowań i tworzą procedury (Marsh, Rhodes 1992, s. 261)¹¹. Wyszczególniają cztery kategorie zamiany – gospodarczą, ideologiczną, wiedzy i instytucjonalną – wszystkie one definiują jako znajdujące się na zewnątrz sieci. Inaczej rzecz ma się w przypadku analizy decentrycznej, która stara się zwrócić naszą uwagę na fakt, że zewnętrzne czynniki wpływają na sieci relacji i rządzenie jedynie dzięki sposobom, w jakie są rozumiane przez uczestniczących aktorów. Mimo że zmiana może mieć różny zakres, decentryczna analiza przedstawia ją jako nieustający proces, w tym sensie, iż jest ona wpisana w samą naturę życia politycznego. Zmiana pojawia się w chwili, kiedy jednostki interpretują swe otoczenie tak, że prowadzi ich to do zmodyfikowania działania. Możemy zatem wytłumaczyć zmianę podobnie jak sugerowaliśmy wcześniej, odnosząc się do ewentualnych reakcji jednostek na dylematy. Wiele z nich powsta-

nie w obliczu nowych okoliczności, np. na skutek działań innych ludzi.

Czy da się uniknąć niepowodzeń w rządzeniu?

Neoliberalne podejście do rządzenia polega w dużej mierze na stwierdzeniu, że hierarchia zawiodła: problemy związane z brakiem wydajności i przeciążeniem stanowią pretekst do tworzenia nowego zarządzania publicznego i dążenia do urynkowienia (*marketization*).

Podobnie podejście do zarządzania jako sieci relacji polega na stwierdzeniu, że neoliberalne reformy zawiodły; reformy zignorowały istotność zaufania, dyplomacji i wiarygodności w sektorze publicznym. Niektórzy zwolennicy rządzenia rozumianego jako sieć przedstawiają też ją jako rozwiązanie problemu niepowodzeń biurokracji i rynków¹². Inni dowodzą, że sieci zazwyczaj same prowadzą do powstawania problemów, są one na przykład zamknięte na aktorów z zewnątrz, niereprezentatywne i stosunkowo nieobliczalne, mogą także służyć interesom prywatnym, być mało wydajne i trudne do sterowania (Rhodes 1997, rozdz. 3).

Wynikiem takich analiz wydaje się stwierdzenie, że żadna struktura zarządzająca nie może świadczyć wszelkich usług w każdych warunkach. Porażki rządzenia są zatem nieuniknione.

Decentryczna analiza uzupełnia i podaje w wątpliwość pewne aspekty tej porażki. Gdy skupimy się na właściwych znaczeniach, będziemy w stanie odpowiedzieć na pytanie, dlaczego wszystkie sposoby dostarczania usług publicznych zawodzą. Działanie jakiejś procedury czy instytucji zależy od sposobu interpretowania różnych dyrektyw przez różnych aktorów. Ponieważ te reakcje muszą mieć charakter zróżnicowany i przypadkowy, a także stanowią odzwierciedlenie tradycji i dążeń jednostki, ich centralna część nie może opierać się na wcześniejszej wiedzy na temat tego, jak dana procedura czy instytucja będzie funkcjonować. Dlatego też element nieprzewidywalności wpisany jest w życie polityczne, wszystkie procedury skutkować mogą niezamierzonymi konsekwen-

¹¹ Teoria interpretacyjna w ramach sieci połączeń, zob. Bevir, Rhodes 2003, s. 21–56.

¹² Problemy wyszczególniania warunków, w jakich funkcjonują sieci, zob. Lowndes, Skelcher 1998, s. 313–333; Powell 1991, s. 265–276.

cjami, które będą uniemożliwiać pełne wykonanie przypuszczalnego zadania. Oprócz tego decentryczne podejście zwraca również uwagę na zróżnicowane przekonania i preferencje aktorów wewnątrz sieci. Dzięki temu możemy sobie zdać sprawę, jak pozytywistyczna debata dotycząca porażki rządu beztrzesko przyjmuje intencje rządu jako ich miarę.

Studia pozytywistyczne zazwyczaj starają się zwiększyć szanse na sukces takiego sposobu postępowania, w kategoriach definiowanych przez państwo. Jednak urzędnicy i obywatele mogą intencjonalnie próbować przeciwdziałać temu postępowaniu, którego celem jest osiągnięcie efektów zgodnych z interesem państwa. Z ich punktu widzenia porażka rządu może okazać się ich sukcesem.

4. Implikacje dla sposobu postępowania i demokracji

Kiedy poważnie potraktujemy konsekwencje wynikające z odrzucenia pozytywizmu, przesuniemy się w kierunku konieczności zdecentralizowania obszaru rządu. Podczas gdy nasza uwaga skupiała się jak dotąd na studium rządu, decentryczna analiza ma również implikacje dla naszego myślenia o sposobach postępowania i demokracji.

Opierając się teleologicznemu podejściu neoliberałów, a w mniejszym stopniu apolitycznemu nastawieniu instytucjonalistów, tworzymy przestrzeń, wewnątrz której możemy zastanawiać się nad różnymi sposobami rozumienia naszej obecnej sytuacji i właściwemu reagowaniu na nią.

Większość prac poświęconych metodom postępowania w sferze rządu poszukuje dróg wzmocnienia zdolności państwa do radzenia sobie z rynkami, quasi-rynkami i sieciami, pojawiającymi się od lat 80. Zazwyczaj praca taka demonstruje pozytywistyczną tendencję, ponieważ traktuje ona sieci jako mniej lub bardziej obiektowe struktury, którymi rząd może manipulować przy użyciu odpowiednich narzędzi. Dominują tutaj trzy podejścia – instrumentalne, interaktywne i instytucjonalne (Kickert, Klijn, Koppenjan 1997). Podejście instrumentalne traktuje kierowanie procesem rządu jako konstrukcję stworzoną na zasadzie góra-dół: jego przedstawiciele rozpoznają istnienie nowych

ograniczeń w obszarze możliwości państwa do sterowania rynkami i sieciami. Mimo to ciągle optują oni za takim właśnie rozwiązaniem przy zastosowaniu znanych już strategii – państwo ciągle może wynajdywać i stosować odpowiednie narzędzia, by integrować nowe wzory rządu i tym samym realizować swe cele.

Podejście integracyjne skupia się na organizacjach, które dążą do osiągnięcia wspólnych celów i strategii dzięki procesowi wzajemnego uczenia się: zwolennicy takiej postawy głoszą, że państwo powinno za pomocą negocjacji i dyplomacji przyczynić się do budowania zaufania i wzajemnego zrozumienia wewnątrz sieci.

Podejście instytucjonalne skupia się na formalnych i nieformalnych prawach i zasadach, w ramach których działają struktury operacyjne: zwolennicy tej koncepcji są zdania, że państwo powinno skupiać się na zmienianiu relacji pomiędzy aktorami, dystrybucji zasobów i zasad gry.

Nasza decentryczna analiza sugeruje podobne, choć nieco odmienne podejście do myślenia o sposobach kierowania procesem rządu. Uznając wszelkie formy organizacji za produkt przypadkowych działań różnorodnych uczestników, skupiamy się na problemie doboru właściwego zestawu narzędzi koniecznych do kierowania tym procesem: jeżeli rządzenie konstruowane jest w sposób różny, przypadkowy i niustanny, nie możemy mieć zestawu narzędzi, aby się nim posługiwać.

Zamiast szukać technik czy strategii rządu, decentryczne podejście zachęca, abyśmy uczyli się przez opowiadanie i słuchanie historii. Chociaż statystyki, modele, wysiłki ekspertów mają swe miejsce w takich narracjach, nie powinniśmy zwracać na nie większej uwagi. Przeciwnie, powinniśmy zdać sobie sprawę, że one również są rodzajem podejścia lub odczytywaniem tego, w jaki sposób ludzie zareagują, jeśli weźmiemy pod uwagę ich przekonania i pragnienia. I nie ma znaczenia, z jak rygorystyczną ekspertyzą będziemy mieli do czynienia, wszystko, co możemy zrobić, to opowiedzieć historię i osądzić to, co przyniesie przyszłość. Istotna lekcja płynąca z tego rodzaju ekspertyzy wynika z różnorodności i przypadkowości tradycji. Los zasad postępowania zależy od sposobów, dzięki którym urzędnicy, obywatele i inni rozumieją

je i odpowiadają na nie, opierając się na różnych rodzajach tradycji¹³.

Nawet jeśli osoby odpowiedzialne za tworzenie polityki miały to na myśli, ciągle nie będą one w stanie przewidzieć konsekwencji swej polityki; jednak mogą przynajmniej uprzedzić niektóre z niezamierzonych konsekwencji. Mówiąc ogólnie, mogą pozwolić na to, aby działanie sieci opierało się na zasadzie zrozumienia i aby sieci mogły właściwie reagować na przekonania, tradycje i praktyki tych, na których zamierzają wpływać.

Stwierdzenie, że dostawcy usług i ich klienci wpływają na reguły polityczne, oznacza odwrócenie uwagi od państwa. Pozytywistyczne debaty dotyczące sposobu rządzenia zwykle koncentrują się na problemach, z jakimi spotykają się menadżerowie, a nie niższego stopnia urzędnicy czy obywatele. Inaczej rzecz ma się w przypadku analizy decentrycznej, która przypomina nam, że istnieją różnorodni użytkownicy sieci relacji i rynków. Przypominając nam w ten sposób o znaczeniu udziału jednostek w polityce, decentryczna teoria rządu zwraca również uwagę na kwestię demokracji. Podczas gdy podejście pozytywistyczne często skupia się na trudnościach, jakie państwo ma z rządem, teoria decentryczna umieszcza ten problem w kontekście współuczestnictwa i odpowiedzialności.

Aby podkreślić ścisłą zależność tworzenia naszych wzorców rządzenia od politycznej rywalizacji, powinniśmy zastanowić się nad tym, w jaki sposób możemy wyobrazić sobie dotyczące nas kwestie i reakcje na nie.

Jednym z aspektów kreatywnego myślenia jest bodziec, który otrzymują politycy, skłaniający ich do refleksji nad swymi działaniami. Inny rodzaj takiego myślenia może rodzić szansa na ponowne wyobrażenie sobie demokracji. Wydaje mi się, iż większe zainteresowanie rynkami i sieciami sugeruje, że możemy zastanowić się nad tym, jak najlepiej obrać kurs pomiędzy różnorodnymi formami dewolucji i uczestnictwa a kontrolą centralną i formalną odpowiedzialnością.

Mimo że próba rozluźnienia napięcia pomiędzy tymi różnymi dążeniami wydawałaby się przedwczesna, możemy wskazać, w jaki sposób wyniknęły one z poglądu głoszonego przez decentryczną teorię rządu.

Rynki i sieci pozwalają obywatelom wyrażać preferencje w sposób ciągły, są one bardziej zróżnicowane niż wtedy, gdyby mogli jedynie wybierać swych przedstawicieli. Rządzenie otwiera przed nami nowe możliwości odnośnie do udziału i dewolucji w demokracji. Powinniśmy również pozostawać świadomi, dzięki czemu rynki i sieci często utwierdzają nierówne podziały i wymuszają podobieństwo na ludziach, przy użyciu metod, które później wymagają interwencji państwa jako czynnika gwarantującego efektywne działanie i właściwe rozróżnienie. Możemy ciągle oczekiwać na moment, kiedy państwa będą musiały mniej troszczyć się o kontrolę dokonywaną za pomocą prawa i regulacji, a bardziej skupią się na perswazji za pomocą wszelkich rodzajów interakcji z grupami i jednostkami.

Taka zmiana w kierunku perswazji byłaby wartościowa, gdyby jednocześnie była związana ze zrozumieniem zasad tworzenia polityki, które bardziej skupi ją się na różnorodności i kontekstowości – opowiadaniu historii i słuchaniu – niż na pewności i ekspertyzie – projektowaniu zasad dla wywoływania precyzyjnie wyrażonych skutków.

Rządzenie może dostarczać bardziej aktywnych i trwałych możliwości politycznego zaangażowania obywateli. Wielu naukowców wskazuje, że formy dewolucji i partycypacji proponowane przez rynki i sieci niosą ze sobą szczególne problemy związane z polityczną kontrolą i odpowiedzialnością. Jak już zauważyliśmy, nacisk na działanie może doprowadzić państwo do sytuacji, w której bardziej będzie polegać na swym wpływie niż wymuszeniu. Podobnie może ono poszukiwać sposobu, by kierować rynkami i sieciami, stwarzając ramy dla ich działania, a nie polegając na sztywnych zasadach. Relatywna siła państwa każe nam właśnie zachować czujność, ponieważ jego próby wywierania nacisku mogą być tak silne, że w efekcie osłabią element uczestnictwa i działania jednostek.

Nie powinniśmy też zapominać, że rynki i sieci reagują głównie na poziomie zasobów

¹³ Co oznacza, że zaawansowany modernizm (high modernism), który zapomina o tej kwestii, prowadzić może do katastrofy w obszarze moralnych pryncypiów; zob.: Scott 1998.

i organizacji, a więc zachwianiu ulec mogą elementy takie jak równość i partnerstwo, charakterystyczne dla demokracji.

Wzrostowi wykorzystania rynków i sieci do kierowania i dostarczania usług publicznych z całą pewnością powinien towarzyszyć rozwój odpowiednich relacji odpowiedzialności politycznej. Ciągłe musimy czekać, aż państwo będzie polegać w mniejszym stopniu na zasadach moralnych, z którymi wiążą się żądania i restrykcje, a w większym stopniu na etycznym zachowaniu. Obywatele sami odnoszą się wówczas do takich żądań i restrykcji.

Nacisk na sposób postępowania znów dobrze wpisuje się w zrozumienie, które posiąć powinni politycy. Podkreśla kwestie zależności i różnorodności – uwrażliwienie na poddawanie się wpływowi różnych tradycji – bardziej niż na pewność i ekspertyzę – zasady nakazujące lub zakazujące pewnego rodzaju zachowań.

Decentryczna teoria rządu rzuca światło nie tylko na trudności, z jakimi borykają się menadżerowie kontrolujący rynki i sieci, ale również na potencjał i niebezpieczeństwa, jakie stanowią one dla demokracji.

Stwarza nam to warunki, by potraktować rządy jako możliwość ponownego zdefiniowania koncepcji demokracji. W tej sytuacji powinniśmy poszukiwać wzorców dewolucji, uczestnictwa, kontroli i odpowiedzialności, które będą lepiej odzwierciedlać możliwy zakres naszego działania, współzależność naszych tożsamości, istotę moralnego postępowania i zasad moralnych oraz dążenia do otwartej wspólnoty¹⁴.

Bibliografia

- Ansell C. (2000). „The Networked Polity”, *Governance*, nr 13.
- Barry A., Osborne T., Rose N. (red.). (1996). *Foucault and Political Reason*. London: UCL Press.
- Becker G. (1976). *The Economic Approach to Human Behaviour*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bevir M. (1999a). „Foucault, Power, and Institutions”, *Political Studies*, nr 47.

Bevir M. (1999b). *The Logic of the History of Ideas*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bevir M. (2002). „Una Teroria Decentrata Della «Governance»”, przekł. L. Bellocchio, *Stato e Mercato*, nr 66.

Bevir M. (2003). *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press.

Bevir M., Rhodes R. (1999). „Narratives of Thatcherism”, *West European Politics*, nr 21.

Bevir M., Rhodes R. (2000). „Desperately Seeking a Solution: Social Democracy, Thatcherism, and the «Third Way» in British Welfare”, *West European Politics*, nr 23.

Bevir M., Rhodes R. (2002). „Interpretative Theory”, w: D. Marsh, G. Stoker (red.). *Theory and Methods in Political Science*. London: Palgrave.

Bevir M., Rhodes R. (2003). „Analysing Networks: From Typologies of Institutions to Narratives of Belief”, *Science and Society*, nr 10 wiosna, s. 21–56.

Dowding K., King D. (red.). (1995). *Preferences, Institutions, and Rational Choice*. Oxford: Oxford University Press.

Downs A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

Elster J. (1983). *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press.

Elster J. (red.) (1986). *Rational Choice*. New York: New York University Press.

Grafstein R. (1991). „Rational Choice: Theory and Institutions”, w: Monroe (red.), *The Economic Approach to Politics*. New York: Harper Collins.

Hay C. (1996). „Narrating Crisis: The Discursive Construction of the Winter of Discontent”, *Sociology*, nr 30.

Kickert W., Klijn E.-H., Koppenjan J. (red.). (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.

Lowndes V., Skelcher C. (1998). „The Dynamics of Multi-Organisational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance”, *Public Administration*, nr 76.

March J., Olsen J. (1984). „The New Institutionalism: Organisational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, nr 78.

March J., Olsen J. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

Marsh D., Rhodes R. (red.). (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.

¹⁴ Artykuł został pierwotnie opublikowany po wstępie w 2002 r. jako „Una Teroria Decentrata Della «Governance»”, przekł. L. Bellocchio, *Stato e Mercato*, nr 66, 467–493.

- Mitchell W. (1993). „The Shape of Public Choice to Come: Some Predictions and Advice”, *Public Choice*, nr 77.
- Monroe K. (red.) (1991). *The Economic Approach to Politics*. New York: Harper Collins.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Ostrom E. (1991). „Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Towards Complementarity”, *American Political Science Review*, nr 85.
- Powell W. (1991). „Neither Market Nor Hierarchy: Networks of Organisation”, w: G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell (red.). *Markets, Hierarchies, and Networks: The Coordination of Social Life*. London: Sage.
- Quine W. (1961). „Two Dogmas of Empiricism”, w: *From a Logical Point of View*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rhodes R. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes R. (red.) (2000). *Transforming British Government*. London: Macmillan.
- Riddell P., „Portrait of the Whitehall Programme”, mps. niepublikowany.
- Scott J. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Stoker G. (red.) (1999). *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan.
- Stoker G. (red.) (2000). *The New Politics of British Local Governance*. London: Macmillan.
- Stoker G. „Introduction: The Unintended Costs and Benefits of New Management Reform for British Local Governance”, w: G. Stoker (red.), *The New Politics of British Local Governance*. London: Macmillan.
- Vicchaeri C. (1993). *Rationality and Co-ordination*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vogel S. (1996). *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wittgenstein L. (1972). *Philosophical Investigations*. Oxford: Basil Blackwell (wyd. polskie Wittgenstein L. (1972). *Dociekania filozoficzne*, przeł. B. Wolniewicz. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe).
- World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington: World Bank.
- Ziegler J. (2000). „Corporate Governance and the Politics of Property Rights in Germany”, *Politics and Society*, nr 28.

A Decentral Theory of Governance

There are two leading narratives of governance. The first is a neoliberal discourse of markets, inspired by the idea of rational choice. The other is a story of networks, associated with institutionalism in political science. This paper argues that both rational choice and institutionalism rely on assumptions about our ability to deduce people's beliefs from objective social facts about them, and yet that these assumptions are untenable given the philosophical critique of positivism. Hence, we need to modify our leading theories and narratives of governance. We need to decenter them. The paper explores the distinctive answers a decentered theory of governance would give to questions such as: Is governance new? Is governance a vague metaphor? Is governance uniform? How does governance change? Is governance's failure inevitable? Finally, the paper explores some of the consequences of a decentered theory regarding our way of thinking about policy formation and democracy.

Key words: decentred theory of governance, theory of national choice, institutional theory, good governance, new public management, democracy.

O jakości informacji o finansach publicznych, rozterminowaniu długu publicznego w samorządach i neutralnym systemie podatkowym

Wywiad z Mirosławem Gronickim

Marek Benio: Panie ministrze, w swoim wykładzie na seminarium *Dobre Rządzenie* mówił pan między innymi o nieprawidłowościach w sposobie pozyskiwania informacji o długu publicznym. Okazuje się, że Eurostat otrzymuje dane od rządu polskiego, który nie bierze ich z urzędu statystycznego, lecz urzędowi je podaje. Proszę powiedzieć, jakie jest znaczenie informacji o długu publicznym dla zarządzania tym długiem?

Mirosław Gronicki: Jeżeli chodzi o dług publiczny, którym zarządza minister finansów, a więc dług państwa jako takiego, nie zaś całego sektora finansów publicznych, to rzeczywiście minister ma kompletne informacje na temat długu i może przesyłać je dalej. Należy przy tym pamiętać, że o długu publicznym możemy mówić albo w sensie kasowym, albo w sensie memoriałowym, jak w postaci ESA-95, co stwarza pewne problemy. Jeśli chodzi o dług państwowy, to nie mam żadnych zastrzeżeń co do jakości informacji, może z jednym tylko wyjątkiem, gdy mamy do czynienia z dwiema definicjami długu. Jedna wyłącza z systemu finansów państwa, a także finansów publicznych pewne instytucje, jak np. Krajowy Fundusz Drogowy. To powoduje pewne zamieszanie, ale poza tym nie można mieć zastrzeżeń do jakości informacji. Nieco gorzej jest z informacją o pozostałych segmentach sektora finansów publicznych, zwłaszcza budżetach lokalnych, ponieważ dane z samorządów są przekazywane do urzędu statystycznego za pośrednictwem Ministerstwa Finansów, a nie bezpośrednio. Wydaje mi się, że dodatkowy problem stanowi niejednolite podejście samorządów do pojęcia długu publicznego.

M.B.: Czy zatem polski rząd jest w stanie stwierdzić, że posiada wystarczające, rzetelne i kompletne informacje, by planować strategiczne zarządzanie i podejmować decyzje w sprawie doboru aktywnych instrumentów zarządzania

długiem publicznym? Czy nie jest to błędzenie po omacku?

M.G.: W znacznie mniejszym stopniu jeżeli chodzi o dług, niż jeżeli chodzi o pozostałe elementy, jak dochody i wydatki. Dług można sprawdzić z dwóch stron: od strony tego, kto emituje, oraz od strony tego, kto kupuje. Porównując obie strony tego bilansu, można informację sprawdzić. Jeżeli informacja ze strony instytucji systemu finansowego, banków, funduszy itd. w sprawie tego, co mają po stronie swoich aktywów, nie współgra z tym, co rząd ma po stronie pasywów, to można reagować i uzupełniać informację, tropić te nieścisłości.

M.B.: Tak wyszło na jaw zadłużenie greckie. Ale na razie w Polsce chyba nikt tego jeszcze nie robi. Czy problem nie polega na tym, że dowiadujemy się o ewentualnych rozbieżnościach po fakcie, gdy już będzie za późno?

M.G.: Tak, wówczas będzie już za późno, ale my na pewno nie mamy takiej skali niezgodności jak w Grecji, gdzie były inne przyczyny.

M.B.: Chodzi o świadome nieuczciwe działania w sferze informacji?

M.G.: U nas też mamy świadome działania. Wyłączenie Krajowego Funduszu Drogowego z polskiej definicji finansów publicznych to świadome działanie, tylko, że nie jest nieuczciwe (bo już Eurostatowi podajemy poprawne informacje). Manipulacja informacją jest jednym z aktywnych instrumentów zarządzania długiem, pod warunkiem, że dokonuje się jej w dobrej wierze. Tymczasem niektóre samorządy, i to w dużych miastach, potrafią tak rozpisać dług, że przestaje on być długiem i staje się zobowiązaniem krótkookresowym – rocznym. Nazywa się to „rozterminowaniem” długu. Można wziąć kredyt na 10 lat i pokazać tylko jego każdoroczną wartość. To powoduje, że nie wiemy, jak duże zadłużenie istnieje w całym sektorze finansów publicznych.

Z drugiej strony, skala zadłużenia samorządów jest niewielka, więc nie stanowi to problemu. Może się nim stać, jeśli to będzie inkrementalne w stosunku do zadłużenia w całym systemie. Może się okazać, że rząd się zadłuża coraz bardziej i na to nałoży się zadłużenie samorządów, pojawiają się instrumenty zwiększające zadłużenie w innych segmentach sektora, a wówczas dług publiczny samorządów urosnie do poważnych rozmiarów. Jest to zawsze kwestia skali. Na razie zadłużenie samorządów to niewielka część długu publicznego. Dwa miliardy złotych mogą się wydawać ogromną kwotą, ale wobec całego długu publicznego stanowią tylko znikomą jego część. W przypadku KFD są to już dziesiątki miliardów złotych, a z czasem dług samorządów może także urosnąć do takich rozmiarów.

M.B.: Na tej kanwie rodzi się pytanie o jednolite standardy, które powinny panować w całej Unii Europejskiej. Czy harmonizacja finansów publicznych nie wymaga takiej standaryzacji informacji?

M.G.: Skoro jesteśmy w Unii, skoro Eurostat stworzył standardy obliczania i raportowania długu publicznego, skoro znakomita większość krajów je respektuje, to można przypuszczać, że tworzenie innych, krajowych metod nie ma sensu. Jednak ze względu na nasz lokalny rynek, w szczególności zaś ze względu na nasze progi ostrożnościowe, wewnętrzne zasady są pożyteczne. Z punktu widzenia dbania o porównywalność statystyki w sensie czasowym i w sensie przestrzennym, lepiej mieć jednolity system liczenia. ESA-95 to system jasny, przejrzysty, łatwy do opanowania. Urząd statystyczny jest ostatnią instancją definiującą co może, a co nie może wchodzić w skład sektora finansów publicznych. Czyni to także na podstawie określonych procedur. Mnożenie bytów zaciemnia jedynie obraz.

M.B.: Czy takie precyzyjne ustalenie kryteriów kwalifikowania elementów sektora finansów publicznych nie jest przypadkiem niewygodne dla rządów? Jak każda strategia, tak i strategia zarządzania długiem publicznym wymaga stworzenia mierników umożliwiających monitorowanie stopnia realizacji celów strategicznych. Czy mamy taką informację?

M.G.: Jeśli podchodzimy do sprawy w sposób racjonalny, a nie politycznie, to z punktu wi-

dzenia każdego podatnika dokładne, precyzyjne i porównywalne informacje są potrzebne. Można wtedy ocenić skutki podejmowanych działań. Natomiast porównywanie danych nieporównywalnych przynosi szkody – na przykład w przypadku próby porównania budżetów na lata 2008, 2009 i 2010. Każdy z tych budżetów jest nieporównywalny z pozostałymi i skala nieporównywalności jest niebywała, dlatego że choć poprzednio zdarzały się zmiany w kwalifikowaniu finansów publicznych, to nigdy nie były tak znaczne. Osoby, które się na tym nie znają, przyjmują porównanie budżetów kolejnych lat z wiara. Skoro sam premier mówi, że w ubiegłym roku nasz deficyt był niższy niż w 2008 roku, to sugeruje doskonały wynik. Jednak informację tę oparto na nieporównywalnych kryteriach, innych założeniach, innej strukturze dochodów i wydatków. To prowadzi do kakafonii informacyjnej, której rozsądny polityk powinien unikać.

M.B.: Czy rząd, który odpowiada za finanse publiczne, gotów jest uwierzyć we własną informację i pozbawić się w ten sposób rzetelnej porównywalnej informacji?

M.G.: Nie chciałbym w ten sposób myśleć. Istnieje kilka ośrodków, które pokazują informację rządowi i mam nadzieję, że jest to informacja rzetelna i prawdziwa. Działa zespół ministra Boniego, są niezależni doradcy, którzy myślą innymi kategoriami. Sądzę więc, że informacja docierająca z różnych źródeł do rządu jest rzetelna i kompletna. Zdarzały przypadki w historii Polski, w których rząd pozbawiony był rzetelnej informacji o stanie finansów i podejmował niezrozumiałe, brzemienne w skutkach decyzje.

M.B.: Jak na zarządzanie długiem publicznym wpływają tak zasadnicze zmiany ustaw, jak wypchnięcie świadczeń rodzinnych z zaopatrzenia społecznego do pomocy społecznej, czy zapowiadana rewolucja w systemie emerytalnym, by kapitał zgromadzony w II filarze przekazywać w zarządzanie ZUS-owi na 10 lat przed emeryturą, wymuszając tym samym bezpieczniejsze inwestowanie? Wprowadzie od kilku lat aktywa gromadzone w OFE są wliczane do długu publicznego, ale czy proponowane zmiany nie wpłyną na zarządzanie długiem publicznym?

M.G.: Wszystko zależy od skali. Łączna kwota zasiłków finansowanych w ramach sekto-

ra finansów publicznych to ok. 26 mld złotych (z tego w samorządach ok. 17 mld zł). Jeżeli cała suma miałyby być przesunięta do budżetów samorządów, to jest to oczywiście duża zmiana – ponad 10% obecnych wydatków. Po stronie państwa oznaczałoby to zmniejszenie wydatków o ok. 3%, zmniejszenie deficytu i zmniejszenie potrzeb pożyczkowych, ale tylko ze strony państwa. Powstaje pytanie, jak zrekomensować to samorządom, bo jeśli samorzady zostałyby obciążone tymi wydatkami przy progach ostrożnościowych, które na nich ciążyą, to mogłoby zachwiać ich pozycją finansową. Jeśli natomiast byłaby to suma rządu jednego–dwóch miliardów, czyli przesunięto by do samorządów tylko niewielką część ciężaru finansowania świadczeń rodzinnych, to samorzady się dostosują. Zrezygnują z części wydatków na inne cele, by te środki wydać na zasiłki. Dla sektora centralnego byłaby to jednak tylko kosmetyczna zmiana. Aby dokonać zmiany poważniejszej, trzeba do problemu podejść z innej strony – od początku procesu powstawania budżetu. Najpierw należy wyznaczyć zadania, następnie określić mechanizmy finansowe, następnie rozstrzygnąć, czy decydujemy się na deficyt, czy nie oraz w jaki sposób finansujemy deficyt. To jest logiczny ciąg zdarzeń, na końcu którego mamy wzrost bądź spadek zadłużenia. Możemy wówczas również planować zarządzanie ewentualnym długiem publicznym.

M.B.: Jaki horyzont czasowy trzeba by przyjąć dla takiego procesu zmierzającego do uzdrowienia finansów publicznych?

M.G.: To zależy, czy chcemy robić to częściowo, metodą drobnych zmian, czy całościowo. Podejście częściowe powoduje, że zmienia się poprzednia stabilna struktura finansów publicznych i powstaje nowa, także stabilna struktura. Nie wiemy jednak, czy punkt równowagi da się utrzymać, czy nie. W ostatnich latach obniżono dochody w sektorze finansów publicznych, nie obniżając wydatków. Jeżeli robilibyśmy to w taki sposób, jak sugerowałem na początku, to każde cięcie po stronie wydatków strukturalnych skutkuje zmniejszeniem strukturalnego deficytu bądź w połowie obniżeniem strukturalnych dochodów, a w połowie strukturalnego deficytu. Takie są możliwe wybory, ale plany obecnego rządu są nieodgadnione, ponieważ w „Planie Tuska” nie widać takiego całościowe-

go podejścia. Brakuje wyliczenia choćby przybliżonych skutków podejmowania poszczególnych wyborów. Trudno ocenić, jaki będą miały wpływ na wysokość wydatków strukturalnych, a jaki na deficyt strukturalny. Czy wydatki będą miały zrównoważony charakter (*sustainable spending*)? Horyzont czasowy zależy od decyzji politycznych. Z pewnością nie da się przeprowadzić reformy finansów publicznych w ciągu pół roku. Należy ją zaplanować na lata, aby w przyszłości system był bezpieczny. Był dobry czas korzystnej koniunktury, w którym tę reformę można było przeprowadzić. Teraz jest ciężki czas i każda decyzja o ograniczeniu wydatków ma poważne skutki. Ponadto takie częściowe działania nie prowadzą do uzdrowienia finansów publicznych.

M.B.: Jest Pan zatem zwolennikiem przemysłowej, ale gruntownej reformy, nie zaś metody drobnych zmian?

M.G.: Tak, przy czym jestem zdania, że nawet jeżeli z takiego bogatego planu uda się wykonać 5%, to podejście całościowe pokazuje, że widzimy problem i możemy ocenić, jaki skutek dla finansów publicznych ma nawet ta niewielka zmiana, którą udało się wdrożyć. Możemy wówczas reagować elastycznie. Jeśli z góry zakładamy, że zmiany będą tylko częściowe, to chwiejemy całą konstrukcją, nie wiedząc, do czego te zmiany mogą doprowadzić.

M.B.: W jakim kierunku powinna pójść reforma systemu podatkowego?

M.G.: Tu ponownie rodzi się pytanie o kolejność działań. Czy powinniśmy w pierwszym rzędzie zmniejszyć deficyt strukturalny, co by raczej zmuszało do szukania rezerw po stronie wydatków? Zwykle obniżano obciążenia podatkowe i czekano na efekt tego zabiegu w postaci ożywienia gospodarczego i wzrostu wpływów. Są to oczywiście wybory o charakterze politycznym, jak cała polityka budżetowa. Nie ma tu racjonalności ekonomicznej, a szkoda. Ekonomista powinien postąpić w ten sposób: najpierw robimy porządek po stronie wydatków, potem dopasowujemy podatki, zwracając uwagę na to, czy chcemy mieć neutralny system podatkowy – a to też decyzja polityczna. Neutralny system podatkowy pozbawiony jest tak lubianych przez polityków instrumentów „janosikowych”. Nie ma arbitrażu podatkowego, jaki występuje

obecnie na przykład w przypadku akcyzy – innej na olej opałowy, innej na olej napędowy. Jest to ten sam produkt inaczej opodatkowany w zależności od jego przeznaczenia. Powoduje to racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia zachowania podatników. Ekonomista to rozumie, polityk – niekoniecznie. Zapewne odpowiedź na pytanie o kształt reformy systemu podatkowego będzie zależała od poglądów politycznych rozmówcy. Moim zdaniem powinien to być system neutralny i pozbawiony arbitrażu podatkowego. Najlepiej, gdy stawki podatkowe są identyczne. Gdy pracę opodatkujemy tak samo jak kapitał, zbliżamy się do warunku neutralności podatkowej. Jeżeli polityk uważa, że powinny być preferencje i powiedzmy, praca powinna być niżej opodatkowana niż kapitał, lub odwrotnie, to znajduje to wyraz w określonej decyzji politycznej. Przy czym konsekwencją tej decyzji jest zaburzenie w systemie podatkowym. Ważne, by zdawać sobie sprawę z tego, że poruszamy się w określonych ograniczeniach politycznych i makroekonomicznych. Zmiany w systemie podatkowym powinny iść w kierunku neutralności. Każde preferencje odbijają się wcześniej czy później na gospodarce. Jeśli podatki będą sprawiedliwe, to nie będą prowadziły do zaburzeń podatkowych.

M.B.: Czy w koncepcji takiego neutralnego, niepowodującego zaburzeń systemu podatkowego zmieściłoby się objęcie rolników podatkiem dochodowym?

M.G.: Oczywiście, że tak. Spójrzmy na to w ten sposób. Z jednej strony państwo sprawiedliwie nakłada i ściąga podatki, a z drugiej strony sprawiedliwie pomaga tym, którzy tego potrzebują. Zapewne i wśród rolników będą tacy, którzy sobie nie radzą i państwo powinno im zgodnie z konstytucją pomóc. Można sobie oczywiście wyobrazić i taki system, w którym państwo nie pomaga potrzebującym. Na przykład Konfucjusz zachęcał: pomóż sobie sam. Ale przy takim podejściu trudno uzasadnić potrzebę płacenia podatków. W Polsce unikanie opodatkowania wynika z braku zaufania do państwa. Mamy z jednej strony państwo, które jest nieufne wobec obywateli, a z drugiej strony obywatele, którzy są nieufni wobec państwa. Dopóki tego zaufania nie ma, państwo nie zostało osadzone w świadomości obywateli, traktują go jako ciało

obce, obywatele nie będą widzieli niczego złego w unikaniu podatków. Niemniej jednak każdy ekonomista weźmie to pod uwagę i potraktuje jako ograniczenie przy podejmowaniu decyzji, formułowaniu rozwiązań podatkowych.

M.B.: Skoro mówimy już o rolnikach, jakie są warunki do przeprowadzenia reformy KRUS? (Pytanie nie bez znaczenia w kontekście długu publicznego).

M.G.: Po pierwsze należy określić, jaki jest problem socjalny na wsi. Ile osób potrzebuje wsparcia socjalnego w postaci emerytur? Po drugie, wyjaśnijmy rzecz oczywistą. Jeśli ktoś ma dochody, podlegają one opodatkowaniu. Jeśli np. student zarobi więcej niż 3000 złotych w ciągu roku, musi zapłacić podatek.

M.B.: Podatek tak, ale czy składkę?

M.G.: Składkę nie. Cały czas rozmawiamy o systemie podatkowym. Jeśli zaś chodzi o składkę ubezpieczeniową, można sobie wyobrazić różne rozwiązania. Na przykład takie jak dla przedsiębiorców – składka od zadeklarowanego dochodu, nie niższego od 60% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia. Jeśli rolnik jej nie zapłaci, nie może liczyć na przyszłe świadczenie. Tylko jeśli nie jesteś w stanie zapłacić składki, to podlegasz opiece socjalnej, a nie obowiązkowi podatkowemu i składkowemu. Minimalna płaca, która podlega opodatkowaniu i oskładkowaniu, wynosi kilkanaście tysięcy złotych rocznie. Jeśli rolnik ma taki dochód, płaci minimalną składkę. Można sobie zatem wyobrazić system, w którym składka jest opłacana od podstawy będącej minimalnym wynagrodzeniem. To wymaga innej obserwacji statystycznej. Rolnik musiałby deklarować swoje dochody i konieczne byłoby stworzenie możliwości ich kontrolowania. Gdyby ilość błędów popełnianych była w takim systemie duża, ich weryfikowanie kosztowne, to postawi to pod znakiem zapytania racjonalność i efektywność takiego systemu podatkowego.

M.B.: W 1999 r. przy okazji reformy systemu ubezpieczeń społecznych była doskonała okazja do tego, by ujednoczyć podstawę opodatkowania i podstawę składki na ubezpieczenia społeczne. Pozostawiono jednak pewne rodzaje dochodów, które nie podlegają obowiązkowi składkowemu, choć podlegają opodatkowaniu. Gdyby objąć każdy dochód obowiązkiem składkowym,

zwiększyłaby się baza dla składek i można by obniżyć stopę składki. Nie mielibyśmy także takich zachowań, że taksówkarze zostają rolnikami, a przedsiębiorcy przenoszą fikcyjnie swe firmy na Litwę. Co stoi na przeszkodzie ujednoczenia i uproszczenia tego systemu?

M.G.: Do tego można wykorzystać istniejące już ograniczenie maksymalnego dochodu podlegającego obowiązkowi składkowemu. Składki będą odprowadzane od dochodu nieprzekraczającego trzydziestokrotności miesięcznej przeciętnej pensji w roku, ale od wszystkich dochodów. Pod koniec roku można zwrócić się do ZUS-u o zwrot nadpłaconej składki. Unikniemy wówczas tego arbitrażu, wg którego opłaca się bardziej pracować na zlecenie czy na umowę o dzieło. Dopóki mamy system z zaburzeniami podatkowymi, również dla pracodawców najatrakcyjniejsi będą studenci i renciści lub emeryci. Należy pamiętać, że szukanie sposobów na obchodzenie składki lub podatku też wymaga czasu i wysiłku, mało produktywnego, który niesie ze sobą pewien koszt. Neutralny system fiskalny pozwala unikać tych kosztów.

M.B.: Jakie jest Pańskie zdanie na temat wprowadzenia podatku katastralnego?

M.G.: Nie rozumiem, skąd bierze się obawa przed tym podatkiem. Gdy byłem ministrem finansów, przekonywano mnie, że na przeszkodzie stoi brak komputerowego systemu ewidencji gruntów. Obecnie taki system już jest dość zaawansowany. Z punktu widzenia finansów publicznych rodzi się pytanie: czy dochody z własności powinny być opodatkowane, czy nie? Mamy tu do czynienia z dobrem, którego wartość zwiększa się szybciej w długim okresie niż dochody. Nieruchomości jest zawsze tyle samo, a popyt na nie długookresowo zawsze będzie rósł. Jeśli uznamy, że ten fakt może być źródłem podatku, to nie ma problemu, kiedy to wprowadzimy. Powstaje jeszcze pytanie, czy chcemy wprowadzić ten podatek jako nowy podatek, czy zastąpić nim jakieś inne podatki i jakie, a zatem, czy ma to być część kompleksowej refor-

my systemu podatkowego. Ja jestem zwolennikiem wprowadzenia tego podatku. Uważam, że Polska jest na tyle zamożnym krajem, że podatek od wartości nieruchomości można wprowadzić. Naturalnie istnieje problem wyceny wartości, ale skoro nieruchomości są ubezpieczane na podstawie ich wartości, najprościej byłoby użyć tej wyceny również na potrzeby podatku katastralnego. Są także inne sposoby wyceny, choć wolałbym, by to nie była wycena urzędnicza.

M.B.: Na zakończenie chciałbym zapytać, czy kryzys ostatnich lat wpłynął w jakiś sposób na Pański pogląd o konieczności szybkiego przystąpienia Polski do strefy euro?

M.G.: Pozostaję nadal w grupie entuzjastów tego pomysłu. Jeśli nie powtórzmy błędów greckich, będziemy nadal zarządzać finansami publicznymi rozsądnie, to w każdym przypadku przystąpienie do strefy euro będzie dla Polski korzystne. Wynika to trochę z renty zapóźnienia. Nasza gospodarka będzie rozwijała się szybciej niż gospodarki „starej” Unii. Mamy tylko jeden brak podstawowy – brak kapitału. Posiadamy doskonałe zasoby ludzkie, ale wobec braku rodzimego kapitału potrzebujemy napływu kapitału z zewnątrz. Będzie on łatwiejszy po wprowadzeniu euro. Inną sprawą jest realny termin spełnienia przez Polskę warunków z Maastricht. To nie stanie się w ciągu najbliższych kilku lat. Choć na pytanie, czy możemy spełnić kryteria w ciągu 5 lat, odpowiem twierdząco, pod warunkiem, że przeprowadzimy reformę finansów publicznych, o której rozmawialiśmy na początku. Pozbądźmy się deficytu strukturalnego, zacznijmy zarządzać aktywnie długiem publicznym i finansami publicznymi, a kryteria spełnimy. Ostatnia kwestia to ta, że musimy do strefy euro wejść jako gospodarka o zdrowych finansach publicznych. W przeciwnym razie każde zawirowanie w strefie euro odbije się niekorzystnie na naszej gospodarce.

M.B.: Dziękuję za rozmowę.

Recenzje

Michael James Hill, Peter L. Hupe (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London: Sage Publication

Praca *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice* to pozycja zasługująca na odnotowanie. Odzwierciedla ona renesans zainteresowania problematyką implementacji polityk publicznych, która przez ostatnie dwadzieścia lat znalazła się na peryferiach akademickiej refleksji.

Książka Hilla¹ i Hupe'a² jest próbą rekonstrukcji dorobku badań nad implementacją polityk publicznych i jego reinterpretacji w kontekście strukturalnych przeobrażeń zachodzących w sferze rządzenia. Reinterpretacja ta ma charakter refleksyjny. Nie polega ona na mechanicznym omówieniu koncepcji teoretycznych budowanych przez badaczy procesów implementacyjnych, lecz na ich umiejętnej syntezie, opatrzonej krytycznym komentarzem.

Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice to opracowanie obszernie i erudycyjne. We Wprowadzeniu omówiono przyjętą przez autorów perspektywę interpretowania i syntezy podejść do badań nad implementacją polityk publicznych. W tej części książki dokonano eksplikacji terminów kluczowych dla przedmiotu pracy, eksponując bogactwo perspektyw teoretycznych, na podstawie których można wyjaśniać pojęcia takie jak: „polityka publiczna”, „implementacja”, „rządzenie”, „ewaluacja”. Wartościowym dopełnieniem tych rozważań jest opisanie zależności zachodzących między tymi pojęciami.

¹ M. Hill jest profesorem Uniwersytetu Newcastle, współpracuje również z Goldsmiths College oraz z Uniwersytetem Brighton. Jest współredaktorem *Journal of Social Policy*.

² P. Hupe jest profesorem Uniwersytetu Erasmusa. Pracował jako doradca w Ministerstwie Spraw Społecznych i Zatrudnienia rządu holenderskiego.

W rozdziale drugim (Pozycjonowanie badań nad implementacją) przedstawiono konceptualne korzenie badań nad implementacją polityk publicznych, odwołując się do refleksji rozwijanej na gruncie socjologii, nauki o polityce, prawa oraz ekonomii. Autorzy publikacji nawiązują m.in. do prac P. Sabatiera, D. Mazmaniana, J. Pressmana, A. Wildavsky'ego, P. Blau, R. Kaufmana, P. Selznicka, M. Lipsky'ego, E. Hargrove'a, E. Bardacha, F. Scharpfa. Sposób tego odwołania się wykracza poza schematyczne omówienie ich dorobku. Rekapitulacja ta cechuje się intelektualną elegancją, analityczną wnikliwością i metodologicznym uporządkowaniem.

W rozdziale trzecim (Teoria implementacji – debata na temat podejścia *down-top* i *bottom-up*) omówiono dwie wyraźne odmienne tradycje badań nad implementacją polityk publicznych. Pierwszą z nich (*down-top*) opisano przez odwołanie się do centralnych założeń koncepcji rozwijanych przez J. Pressmana, A. Wildavsky'ego, E. Bardacha, oraz P. Sabatiera, i D. Mazmaniana. Tradycję określaną mianem podejścia *bottom-up* przedstawiono, odwołując się m.in. do teorii „biurokracji ulicy” M. Lipsky'ego oraz rozważań S. Barrett i C. Fudge'a nad środowiskowymi uwarunkowaniami procesów implementacyjnych. Syntezując rozważania nad ewolucją tych rywalizujących podejść konceptualnych, Hill i Hupe wskazują na postępujący proces ich hybrydyzacji, który w ich opinii jest wyrazem konieczności budowania koncepcji teoretycznych mocno osadzonych w kontekście społecznym.

Dwa kolejne rozdziały (Teoria implementacji oraz Powstanie i upadek paradygmatu implementacji polityki) poświęcono przeglądowi współczesnych badań nad implementacją, które omówiono zgodnie z porządkiem chronologicznym. Przedstawiono tu m.in. metodologiczne rozwa-

żania R. Elmore'a na temat analizowania procesów implementacyjnych, refleksje R. Ripleya i G. Franklina nad grą interesów w procesach implementacji, koncepcję „koalicji przekonania” P. Sabatiera oraz rozważania J.E. Lane'a nad normatywnym wymiarem implementacji. W tej części publikacji podjęto także próbę odpowiedzi na pytanie, jaki wpływ mają przeobrażenia systemów rządzenia współczesnych państw demokratycznych na proces implementacji polityk publicznych. Analizując to zagadnienie, dokonano periodyzacji przeobrażeń, wskazując na „erę wielkich oczekiwań” (1950–1970), „erę ograniczania rządu” (1980–1990) oraz próbę godzenia logik charakteryzujących dwie pierwsze wskazanym ery (lata 90.).

W rozdziale szóstym (Stan badań implementacyjnych) omówiono współczesne nurty badań nad implementacją polityk publicznych, wskazując zarówno na ich zalety, jak i tkwiące w nich ograniczenia. W kolejnym rozdziale opisano relacje między badaniami implementacyjnymi a działaniami instytucji publicznych zaangażowanych w realizację polityk publicznych. W tej części pracy autorzy skupili się na wyjaśnianiu, w jaki sposób informacje i wiedza wynikające z badań implementacyjnych mogą być wykorzystane do poniesienia jakości polityk publicznych realizowanych w nowym porządku rządzenia,

który cechuje się kompleksowością, współzależnością i zmiennością.

Walorem pracy *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice* jest jej erudycyjność, przejrzysta konstrukcja, klarowny sposób prezentacji omawianych ujęć badawczych, umiejętność ich trafnego syntezywania oraz opisywania szerszego kontekstu społecznego badań implementacyjnych. W książce przedstawiono wiele interesujących spostrzeżeń i opatrzone je ciekawymi przykładami procesów implementacji zachodzących w różnych systemach rządzenia. Jej zaletą są praktyczne wskazówki dotyczące zastosowania wyników badań implementacyjnych dla podniesienia jakości polityk publicznych. Praca zawiera obszerny wykaz bibliograficzny. Odzwierciedla on dorobek współczesnych badań nad implementacją, stanowiąc wartościowe źródło wiedzy dla badawczy procesów implementacji polityk publicznych.

Szerokie spektrum nurtów badawczych omówionych w tej publikacji sprawia, że jest to pozycja interesująca dla ekonomistów, socjologów i politologów, w szczególności zaś dla badawczy identyfikujących się z nowym zarządzaniem publicznym. Do grona jej adresatów należy zaliczyć również urzędników i ekspertów zaangażowanych w procesy implementacji polityk publicznych.

Wytyczne dla autorów recenzji

Redakcja kwartalnika Zarządzenie Publiczne przyjmuje do druku recenzje prac naukowych.

Przyjmowane są wyłącznie recenzje prac naukowych (autorskich, zbiorowych, zbiorów dokumentów, edycji prac źródłowych itp.). Recenzowana książka nie powinna być starsza niż rok w przypadku publikacji polskich i dwa lata w przypadku publikacji zagranicznych. Objętość maszynopisu nie powinna przekraczać 11 stron znormalizowanych (1 strona – 1800 znaków ze spacjami) i nie powinna być krótsza niż 3 strony. Tekst w postaci papierowej i elektronicznej prosimy nadsyłać na adres redakcji kwartalnika:

Kwartalnik *Zarządzenie Publiczne*
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
www.msap.uek.krakow.pl

W recenzji powinien znaleźć się pełny opis bibliograficzny książki (imię i nazwisko autora, tytuł, wydawnictwo, miejsce i rok wydania, liczba stron, załączników itd.). Recenzja może obejmować kilka prac tego samego autora lub dotyczących podobnej tematyki. W tekście musi być wyrażony stosunek własny autora do recenzowanej pracy (pochwała lub krytyka), a także sformułowane wnioski dla czytelnika (czyli co książka wnosi nowego do swojej dziedziny, ocena aparatu naukowego, bibliografii, podkreślenie obecności lub braku indeksów, ilustracji, tabel itp.). Autor może też oceniać pracę wydawnictwa (korekty, redaktora, grafika itd.). Recenzja musi zawierać pełne dane jej autora (imię, nazwisko, tytuł naukowy, adres, afiliację, e-mail).

Wskazany jest wcześniejszy kontakt z redakcją w celu uzgodnienia przedmiotu recenzji, co pozwoli autorowi recenzji uzyskać zapewnienie, że zostanie ona przyjęta przez redakcję czasopisma.

Informacje dla Autorów

Kwartalnik *Zarządzanie Publiczne*

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków

www.msap.uek.krakow.pl

Redakcja kwartalnika *Zarządzanie Publiczne* uprzejmie zawiadamia Autorów, że przyjmuje do publikacji:

- artykuły naukowe i komunikaty z badań,
- recenzje książek.

Teksty powinny spełniać następujące wymogi formalne:

Przyjmowane są wyłącznie artykuły w języku polskim. Do artykułu należy dołączyć streszczenie (nie dłuższe niż 100 słów) w języku polskim i angielskim oraz słowa kluczowe. Objętość artykułu (wraz z bibliografią przygotowaną zgodnie z konwencją przyjętą w kwartalniku i streszczeniem) nie powinna przekraczać arkusza wydawniczego (22 strony znormalizowane, 1800 znaków na stronie), objętość recenzji – pięciu stron znormalizowanych (1800 znaków na stronie).

Redakcja prosi o podawanie na osobnej stronie tytułu (stopnia) naukowego, nazwy zakładu pracy, zainteresowań badawczych, ważniejszych publikacji (maksymalnie pięć) oraz adresu do korespondencji (wraz z adresem e-mail i numerami telefonów).

Należy również dołączyć podpisane oświadczenie, iż tekst nie był wcześniej publikowany. Redakcja przyjmuje tylko oryginalne teksty nieprzedstawione do publikacji w innym czasopiśmie lub książce. Autor nadesłanego artykułu ponosi wszelką odpowiedzialność z tytułu naruszenia praw autorskich i innych związanych z artykułem. W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor wyraża zgodę na przekazanie praw autorskich do tego artykułu wydawcy. Autor artykułu zachowuje prawo wykorzystania treści opublikowanego przez kwartalnik artykułu w dalszej pracy naukowej i popularyzatorskiej pod warunkiem wskazania źródła publikacji. Jednocześnie redakcja zastrzega sobie prawo odmowy publikacji nadesłanego artykułu.

Autor artykułu musi mieć stosowne zgody autorów/redakcji/wydawców w sytuacji wykorzystywania w artykule fragmentów innych publikacji, wykresów, ilustracji lub podobnych materiałów. Jeśli artykuł został przygotowany przez kilku autorów, autor nadsyłający artykuł zobowiązuje się do uzyskania zgody pozostałych autorów na powyższe wymogi redakcyjne.

Teksty prosimy kierować na adres redakcji – wydruk w trzech kopiach oraz plik (w formacie PC MS WinWord) wraz z tabelami i wykresami (w formacie MS Excel lub zapisane w edytorze wykresów MS WinWord). Jeśli w dokumencie pojawiają się tabele, grafy, rysunki przygotowane w innych programach (np. Corel Draw, Statistica, SPSS), należy je zapisać w formacie WMF lub EPS z załączonymi czcionkami, w rozdzielczości 300 dpi. Wydruk musi zawierać wszystkie fonty narodowe oraz symbole matematyczne.

Każdy artykuł jest anonimowo przekazywany dwóm recenzentom. Autor otrzymuje recenzje do wglądu niezależnie od tego, czy tekst jest zakwalifikowany do druku, czy odrzucony. W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor powinien ustosunkować się do sugerowanych poprawek w terminie wyznaczonym przez redakcję.

Redakcja zastrzega sobie prawo wprowadzenia – w porozumieniu z Autorem – zmian edytorskich oraz dokonania skrótów, jeśli artykuł przekracza przewidzianą objętość.

Redakcja nie zwraca nadesłanych tekstów. Autorzy nie otrzymują honorariów za opublikowane artykuły.

Warunki prenumeraty

Zachęcamy do prenumeraty kwartalnika *Zarządzanie Publiczne*. Cena egzemplarza pojedynczego numeru wynosi 15 zł. Nie przyjmujemy przedpłat, do każdego numeru będziemy dołączać fakturę, płatną przelewem po otrzymaniu. Prosimy o podanie wszystkich niezbędnych informacji potrzebnych do wystawienia faktury VAT. Zamówienia (pocztą bądź e-mailem) prosimy kierować na adres:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o.
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa
tel./fax 022 826 59 21, 022 828 95 63, 022 828 93 91
dział handlowy: 022 635 74 04 w. 219 lub jw. w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl lub scholar@neostrada.pl

Jednocześnie informujemy, że na naszej stronie internetowej www.scholar.com.pl można kupić wersję elektroniczną kwartalnika – zarówno cały numer, jak i pojedyncze artykuły.